




3 1761 11649238 0



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116492380>







Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable CHARLIE WATT

---

Tuesday, November 23, 1999  
Tuesday, November 30, 1999  
Tuesday, December 7, 1999  
Tuesday, December 14, 1999  
Wednesday, December 15, 1999

---

**Issue No. 1**  
**Organization meeting**  
**Future Business**

**First, second, third and fourth  
meetings on:**  
Aboriginal self-government

---

INCLUDING:  
THE FIRST REPORT OF THE  
COMMITTEE  
(Expenses of committee incurred during the  
First Session of the Thirty-sixth Parliament)  
and  
THE SECOND REPORT OF THE  
COMMITTEE  
(Budget for Special Study on  
Aboriginal Governance)

---

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Président:*  
L'honorable CHARLIE WATT

---

Le mardi 23 novembre 1999  
Le mardi 30 novembre 1999  
Le mardi 7 décembre 1999  
Le mardi 14 décembre 1999  
Le mercredi 15 décembre 1999

---

**Fascicule n° 1**  
**Séance d'organisation**  
**Travaux futurs**

**Les première, deuxième, troisième et quatrième  
réunions concernant:**  
L'autonomie gouvernementale autochtone

---

Y COMPRIS:  
LE PREMIER RAPPORT DU  
COMITÉ  
(Les dépenses du comité encourues au cours de la  
deuxième session de la trente-sixième législature)  
et  
LE DEUXIÈME RAPPORT DU  
COMITÉ  
(Budget pour l'étude spéciale sur l'autonomie  
gouvernementale autochtone)

---



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Charlie Watt, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Gill
Austin, P.C.	Johnson
* Boudreau, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Hays)	(or Kinsella)
Chalifoux	Pearson
Christensen	Sibbeston
DeWare	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*November 22, 1999*).

The name of the Honourable Senator St. Germain, P.C., substituted for that of the Honourable Senator DeWare (*November 18, 1999*).

The name of the Honourable Senator Beaudoin was removed, substitution pending (*November 18, 1999*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président:* L'honorable Charlie Watt

*Vice-président:* L'honorable Gerry St. Germain, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Gill
Austin, c.p.	Johnson
* Boudreau, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Hays)	(ou Kinsella)
Chalifoux	Pearson
Christensen	Sibbeston
DeWare	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 22 novembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare (*le 18 novembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin est enlevé, remplacement à venir (*le 18 novembre 1999*).

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 24, 1999:

The Honourable Senator Watt moved, seconded by the Honourable Senator Mercier:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional Paper No. 2/35-508) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal peoples and of other interested parties on:

1. the new structural relationships required between Aboriginal Peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;
2. the mechanisms of implementing such new structural relationships; and
3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal Peoples and to complement these new structural relationships;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the first session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its final report no later than December 16, 1999, and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until December 24, 1999; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, December 16, 1999:

The Honourable Senator Pearson for the Honourable Senator Watt moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, November 24, 1999, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional Paper 2/35-508), respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal Peoples and of other interested parties on:

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 24 novembre 1999:

L'honorable sénateur Watt propose, appuyé par l'honorable sénateur Mercier,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508.) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes :

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;
2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;
3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le comité sénatorial permanent des peuples autochtones durant la première session de la trente-sixième législature soient déferés au comité;

Que le comité dépose son rapport final au plus tard le 16 décembre 1999, et que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final et ce jusqu'au 24 décembre 1999; et

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 16 décembre 1999:

L'honorable sénateur Pearson, au nom de l'honorable sénateur Watt, propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 24 novembre 1999, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes:

1. the new structural relationships required between Aboriginal Peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;
2. the mechanisms of implementing such new structural relationships; and
3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal Peoples and to complement these new structural relationships;

That the Committee be empowered to submit its final report no later than February 16, 2000, and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until February 29, 2000, and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;
2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;
3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles;

Que le comité soit autorisé à déposer son rapport final au plus tard le 16 février 2000, et que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final, et ce jusqu'au 29 février 2000; et

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 23, 1999

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:05 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, for the purposes of holding its organization meeting, pursuant to rule 88.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston and Watt (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

### Election of Chair

Pursuant to rule 88, the Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Pearson moved, —

That the Honourable Senator Watt be Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The clerk invited the Chairman elect to take the Chair.

The Chair presided over the election of the Deputy Chair.

### Election of Deputy Chair

The Honourable Senator DeWare moved, —

That the Honourable Senator St. Germain be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

### Subcommittee on Agenda and Procedure

The Honourable Senator Austin moved, —

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

### Motion to print the Committee's Proceedings

The Honourable Senator Austin moved, —

That the committee print 250 copies of its proceedings and That the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 23 novembre 1999

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, pour organiser ses travaux conformément à l'article 88.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston et Watt (9).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Mary Hurley.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

### Élection à la présidence

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier du comité préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Pearson propose, —

Que l'honorable sénateur Watt soit président de ce comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier invite le président à occuper le fauteuil.

Le président préside à l'élection à la vice-présidence.

### Élection à la vice-présidence

L'honorable sénateur DeWare propose, —

Que l'honorable sénateur St. Germain soit vice-président de ce comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### Sous-comité du programme et de la procédure

L'honorable sénateur Austin propose, —

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### Motion portant impression des Délibérations du comité

L'honorable sénateur Austin propose, —

Que le comité fasse imprimer 250 exemplaires de ses délibérations et Que la présidence soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### **Authorization to hold meetings, to print evidence when quorum is not present**

The Honourable Senator Austin moved, —

That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided That a representative of the government and a representative from the opposition are present.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

### **Financial Report**

The Honourable Senator DeWare moved, —

That, pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

### **Research Staff**

The Honourable Senator Austin moved, —

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

### **Authority to commit funds and certify accounts**

The Honourable Senator Pearson moved, —

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or in the Chair's absence, the Deputy Chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

### **Autorisation à tenir des réunions et impression des témoignages en l'absence de quorum**

L'honorable sénateur Austin propose, —

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### **Rapport financier**

L'honorable sénateur DeWare propose, —

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### **Personnel de recherche**

L'honorable sénateur Austin propose, —

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés.

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### **Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer**

L'honorable sénateur Pearson propose, —

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidence, ou en son absence, à la vice-présidence;

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## Travel

The Honourable Senator Pearson moved, —

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and consider any member of the committee to be on "official business" if That member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

## Travelling and living expenses of witnesses

It is moved by the Honourable Senator Austin, —

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but That the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

## Electronic media coverage of public meetings

It is moved by the Honourable Senator Chalifoux, —

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

## Time slot for regular meetings

The clerk informed the committee that the time slots for its meetings are 9:00 a.m. Tuesday mornings and 5:45 p.m. Wednesdays.

## Future Business of the Committee

At 9:15 a.m., the committee proceeded *in camera* to consider future business.

## Voyages

L'honorable sénateur Pearson propose, —

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publié dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998;
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## Frais de déplacement des témoins:

Il est proposé par l'honorable sénateur Austin, —

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin s'il y a des circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## Diffusion des délibérations publiques par médias d'information électroniques

Il est proposé par l'honorable sénateur Chalifoux, —

Que, la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## Horaire des séances régulières

Le greffier informe les membres du comité de l'horaire de ses séances: 9 heures les mardis matin et 17 h 45 les mercredis.

## Travaux futurs du comité

À 9 h 15, le comité examine à huis clos ses travaux futurs.

**Adjournment**

At 10:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 30, 1999

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met *in camera*, at 9:05 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, to review the draft report on Aboriginal governance.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Gill, Johnson, Pearson, St. Germain, P.C., Sibbeston and Watt (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Wilson (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Consultant: Alex Ker.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

It was agreed, That the Chair present a motion in the Senate to extend the reporting date in the order of reference to February 17, 2000.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 7, 1999

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met *in camera*, at 9:10 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Watt, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, St. Germain, P.C., and Watt (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Consultant: Alex Ker.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 24, 1999, the committee continued its examination on aboriginal self-government.

The committee continued its consideration of a draft report.

At 11:05 a.m., the committee continued its meeting in public.

The following budget was considered:

**Ajournement**

À 10 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 30 novembre 1999

(2)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 05, à huis clos, dans la pièce 160-S, de l'édifice du Centre pour examiner l'ébauche de rapport sur la fonction gouvernementale autochtone.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Gill, Johnson, Pearson, St. Germain, c.p., Sibbeston et Watt (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Wilson (1).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et Alex Ker, consultant.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Il est convenu, — Que le président présente une motion au Sénat pour que la date du dépôt du rapport soit repoussée au 17 février 2000 dans l'ordre de renvoi.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 7 décembre 1999

(3)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 10, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Watt (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, St. Germain, c.p. et Watt (8).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et, en qualité de consultant, Alex Ker.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 novembre 1999, le comité poursuit son examen de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Le comité poursuit son examen d'une ébauche de rapport.

À 11 h 05, le comité entame sa séance publique.

Il examine le budget que voici:

## APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION

SPECIAL STUDY ON ABORIGINAL  
SELF GOVERNMENT FOR THE FISCAL YEAR  
ENDING MARCH 31, 2000SUMMARY OF EXPENDITURES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES	\$ 14,250
OTHER EXPENDITURES	<u>\$ 1,000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 15,250</b>

The Honourable Senator Andreychuk moved an amendment to line object 0415, working meals, to reduce the amount from \$1,000 to \$500.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Pearson moved the adoption of the budget, as amended.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The committee discussed future business.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 14, 1999

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met *in camera*, at 9:10 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Watt, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Christensen, DeWare, Gill, Johnson, Pearson, St. Germain, P.C., Sibbeston and Watt (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Wilson (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Consultant: Alex Ker.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 24, 1999, the committee continued its examination on Aboriginal self-government.

The committee continued its consideration of a draft report.

At 10:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## DEMANDE D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

ÉTUDE SPÉCIALE DE L'AUTONOMIE  
GOUVERNEMENTALE AUTOCHTONE POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2000SOMMAIRE DES DÉPENSES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES	14 250 \$
AUTRES DÉPENSES	<u>1 000 \$</u>
<b>TOTAL</b>	<b>15 250 \$</b>

L'honorable sénateur Andreychuk propose que soit modifié l'article d'exécution 0415, qui concerne les déjeuners de travail, de manière à faire passer le montant de 1 000 \$ à 500 \$.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Pearson propose que soit adopté le budget tel que modifié.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine ses travaux futurs.

À 11 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 14 décembre 1999

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 10, à huis clos, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Watt (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Christensen, DeWare, Gill, Johnson, Pearson, St. Germain, c.p., Sibbeston et Watt (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Wilson (1).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et Alex Ker, consultant.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 novembre 1999, le comité poursuit son étude sur l'autonomie gouvernementale autochtone.

Le comité poursuit l'examen d'une ébauche de rapport.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, December 15, 1999

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met *in camera*, at 3:40 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Watt, presiding.

*Members of the committee present:* Andreychuk, Austin, P.C., Christensen, DeWare, Gill, Johnson, Pearson, St. Germain, P.C., Sibbeston and Watt (10).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Consultant: Alex Ker.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 24, 1999, the committee continued its examination on aboriginal self-government.

The committee continued its consideration of a draft report.

It was agreed, —

That the next draft of the report be circulated to all members in early January, and That members should then forward their revisions and comments to the clerk by January 17, 2000.

The Honourable Senator Andreychuk moved, —

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve final revisions to the report.

The committee discussed future business.

It was agreed, —

That the Chair review with the new Minister of Indian Affairs and Northern Development the scope of the Aboriginal women's issues study That was proposed by former Minister Stewart in the spring of 1999.

At 4:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mercredi 15 décembre 1999

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 40, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Watt (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Christensen, DeWare, Gill, Johnson, Pearson, St. Germain, c.p., Sibbeston et Watt (10).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley; M. Alex Ker, consultant.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 novembre 1999, le comité poursuit son examen de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Le comité poursuit son examen de l'ébauche du rapport.

Il est convenu, —

Que la prochaine ébauche du rapport soit distribuée à tous les membres au début de janvier et Que les membres envoient ensuite leurs révisions et leurs observations à la greffière avant le 17 janvier 2000.

L'honorable sénateur Andreychuk propose, —

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver les révisions finales au rapport.

Le comité discute des travaux futurs.

Il est convenu, —

Que la présidence examine avec le nouveau ministre des Affaires indiennes et du Nord la portée de l'étude sur les questions relatives aux femmes autochtones proposée par l'ancienne ministre Stewart au printemps de 1999.

À 16 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, November 24, 1999

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

## FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it reports, pursuant to Rule 104 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-Sixth Parliament are as follows:

Professional Services	\$380,228.44
Transportation	\$59,162.62
Other, Miscellaneous	\$1,403.69
Witness Expenses	<u>\$140,835.45</u>
Total	\$581,630.20

During the session, your committee held 59 meetings and examined six bills including Bill C-8, an Act respecting an accord between the Governments of Canada and Yukon Territory relating to the administration and control of legislative jurisdiction in respect of oil and gas; C-6, an Act to provide for an integrated system of land and water management in the Mackenzie Valley, to establish certain boards for that purpose and to make consequential amendments to other Acts; C-39, an Act to amend the Nunavut Act and the Constitution Act, 1867; C-30, an Act respecting the powers of the Mi'kmaq of Nova Scotia in relation to education; S-14, an Act providing for self-government by the First Nations of Canada; and C-49, an Act providing for the ratification and the bringing into effect of the Framework Agreement on the First Nation Land Management; and a special study on the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional paper 2/35-508.) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal peoples and of other interested parties on:

the new structural relationships required between Aboriginal peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;

the mechanisms of implementing such new structural relationships and;

the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal peoples and to complement these new structural relationships.

The committee submitted eight reports.

Respectfully submitted,

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mercredi 24 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

## PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le comité au cours de la première session de la trente-sixième législature:

Services professionnels	380 228,44 \$
Transport	59 162,62 \$
Autres dépenses	1 403,69 \$
Dépenses des témoins	<u>140 835,45 \$</u>
Total	581 630,20 \$

Durant la session, le comité a tenu 59 réunions et à étudié six projets de loi dont le C-8, Loi concernant l'accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Yukon sur la gestion et la maîtrise des ressources pétrolières et gazières et sur la compétence législative à cet égard; C-6, Loi constituant certains offices en vue de la mise en place d'un système unifié de gestion des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie et modifiant certaines lois en conséquence; C-39, Loi modifiant la Loi sur le Nunavut et la Loi constitutionnelle de 1867; C-30, Loi concernant les pouvoirs des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse en matière d'éducation; S-14, Loi prévoyant l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada; et C-49, Loi portant ratification de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations et visant sa prise d'effet et une étude spéciale sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (Document parlementaire no 2/35-508.) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes:

les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;

les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;

les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles.

Le comité a présenté huit rapports.

Respectueusement soumis,

Wednesday, December 15, 1999

The Standing Senate Committee on Aboriginal peoples has the honour to present its

#### SECOND REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday November 24, 1999 to examine and report on the recommendations of the Royal Commission Report on Aboriginal Peoples respecting Aboriginal governance, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, for the purpose of its examination.

The budget was considered by the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration on Thursday, December 9, 1999. In its Second Report, the Committee recommended that an amount of \$14,750 be released for this study. The report was adopted by the Senate on Tuesday, December 14, 1999.

Respectfully submitted,

*Le président,*

CHARLIE WATT

*Chair*

Le mercredi 15 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

#### DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 24 novembre 1999, à effectuer une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones relativement à la fonction gouvernementale autochtone, demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Le budget fut présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration le jeudi 9 décembre 1999. Dans son deuxième rapport le comité de la régie interne a fait la recommandation que 14 750 \$ soit libérés pour son étude. Ce rapport fut adopté par le Sénat le mardi 14 décembre 1999.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 23, 1999

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:05 a.m. to organize the activities of the committee.

[English]

**Ms Jill Anne Joseph, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum. As clerk of the committee, it is my role to oversee the election of the Chair. Are there any motions to that effect?

**Senator Pearson:** I move that the Honourable Senator Watt be Chair of the committee.

**Ms Joseph:** There being no other motions, is it agreed, honourable senators, that the Honourable Senator Watt be Chair of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms Joseph:** The motion is carried. I invite Senator Watt to take the Chair.

**Senator Charlie Watt (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** I will entertain a motion for deputy chair.

**Senator DeWare:** I move that the Honourable Senator St. Germain be Deputy Chair. He has agreed to that, although he is not here today.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

I would entertain the following motion:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee to be designated after the usual consultation;

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the Subcommittee report its decisions to the Committee.

**Senator Austin:** Have you consulted with respect to a third member of the committee?

**The Chairman:** Yes, I have, and that will be the Honourable Senator Landon Pearson.

**Senator Austin:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

I would entertain the following motion:

That the Committee print 250 copies of its proceedings and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

**Senator Austin:** I so move.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 23 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 05 pour organiser ses travaux.

[Traduction]

**Mme Jill Anne Joseph, greffière du comité:** Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. À titre de greffière du comité, mon rôle consiste à superviser l'élection à la présidence. Y a-t-il des motions à cet effet?

**Le sénateur Pearson:** Je propose que l'honorable sénateur Watt assume la présidence du comité.

**Mme Joseph:** Comme il n'y a pas d'autres motions, plaît-il aux honorables sénateurs que l'honorable sénateur Watt soit président du comité?

**Des voix:** D'accord.

**Mme Joseph:** La motion est adoptée. J'invite le sénateur Watt à occuper le fauteuil.

**Le sénateur Charlie Watt (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Je recevrai une motion pour l'élection à la vice-présidence.

**Le sénateur DeWare:** Je propose que l'honorable sénateur St. Germain soit vice-président du comité. Il a accepté de le faire, mais il n'est pas ici aujourd'hui.

**Le président:** Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Je recevrai la motion suivante:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre les décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

**Le sénateur Austin:** Avez-vous procédé à des consultations en ce qui concerne le troisième membre du comité?

**Le président:** Oui, je l'ai fait, il s'agira de l'honorable sénateur Landon Pearson.

**Le sénateur Austin:** Je le propose.

**Le président:** Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Je recevrai la motion suivante:

Que le comité fasse imprimer 250 exemplaires de ses délibérations et que la présidence soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

**Le sénateur Austin:** Je le propose.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator Austin:** I move:

That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of the government and a representative from the opposition are present.

**The Chairman:** Honourable Senators, is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator DeWare:** I move:

That, pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the Committee during the last session.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator Austin:** I move:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator Pearson:** I move:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or, in the Chair's absence, the Deputy Chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

**The Chairman:** Is it your pleasure to adopt the motion, honourable senators?

**Le président:** Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur Austin:** Je propose:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur DeWare:** Je propose:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur Austin:** Je propose:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyées;

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cours de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur Pearson:** Je propose:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidence, ou en son absence, à la vice-présidence; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidence, la vice-présidence et au greffier du comité.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator Pearson:** I move:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the Committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the Committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the Committee; or (b) making a presentation related to the work of the Committee.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator Austin:** I move:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses' expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

**The Chairman:** I will ask the clerk to explain this change to us.

**Ms. Joseph:** We used to pay for more than one witness. We will now be permitted to pay for only one witness and, at the discretion of the Chairman, a second.

**Hon. Senators:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator Gill:** On the next motion, with regard to electronic coverage, how does this work?

**Senator Austin:** Under the rules, the Senate must approve electronic coverage. If we believe and the Subcommittee on Agenda and Procedure determines that there is public interest in a subject we are studying and we therefore want it televised, Senator Watt takes a motion to the Senate as a whole asking for permission. This authorizes Senator Watt to submit that motion.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur Pearson:** Je propose:

Que le comité autorise le sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur Austin:** Je propose:

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin de même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement des dépenses pour un deuxième témoin s'il y a des circonstances exceptionnelles.

**Le président:** Je vais demander à la greffière de nous expliquer ce changement.

**Mme Joseph:** Nous avions l'habitude de rembourser les dépenses de plus d'un témoin. Nous ne serons maintenant autorisés à le faire que pour un seul témoin et, à la discrétion du président, pour un deuxième.

**Des voix:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

**Le sénateur Gill:** En ce qui concerne la prochaine motion, la diffusion des délibérations publiques par médias d'information électroniques, comment cela fonctionne-t-il?

**Le sénateur Austin:** En vertu du Règlement, le Sénat doit approuver la diffusion des délibérations par médias d'information électroniques. Si notre comité et le sous-comité du programme et de la procédure estiment que la question que nous examinons est d'un intérêt général et que nous voulons que nos séances soient télévisées, le sénateur Watt présente une motion au Sénat pour lui

**Senator Chalifoux:** I move:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

I will ask the clerk to explain about the time slot for regular meetings.

**Ms Joseph:** We are scheduled to meet twice a week, at 9:00 on Tuesday mornings and at 5:45 on Wednesdays, in this room.

**Senator Gill:** Do all committees have to meet twice a week?

**Ms Joseph:** Some meet once a week.

**The Chairman:** We can also seek permission to sit while the Senate is still sitting.

**Senator Austin:** I believe 5:45 is 15 minutes before adjournment time. Do we need permission to sit then?

**Ms Joseph:** Not on Wednesdays. If you decide to sit on Tuesdays, you will need permission.

**The Chairman:** The committee will now proceed to future business of the committee *in camera*.

The committee continued *in camera*.

demander la permission de le faire. Au moyen de la présente motion, nous autorisons le sénateur Watt à présenter cette motion.

**Le sénateur Chalifoux:** Je propose:

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Je vais demander à la greffière d'expliquer l'horaire des séances régulières.

**Mme Joseph:** Notre horaire prévoit des réunions deux fois par semaine, à 9 heures le mardi matin et à 17 h 45 le mercredi, dans cette salle.

**Le sénateur Gill:** Tous les comités doivent-ils tenir deux réunions par semaine?

**Mme Joseph:** Certains se réunissent une seule fois par semaine.

**Le président:** Nous pouvons aussi demander l'autorisation de nous réunir lorsque le Sénat siège.

**Le sénateur Austin:** Je crois que 17 h 45, c'est 15 minutes avant l'ajournement. Devons-nous demander une autorisation?

**Mme Joseph:** Pas le mercredi. Si vous décidez de siéger le mardi, il faudra alors demander l'autorisation.

**Le président:** Le comité va maintenant examiner ses travaux futurs à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Aboriginal Peoples

## Peuples autochtones

*Chair:*  
The Honourable CHARLIE WATT

*Président:*  
L'honorable CHARLIE WATT

Tuesday, February 8, 2000  
Tuesday, February 15, 2000

Le mardi 8 février 2000  
Le mardi 15 février 2000

Issue No. 2

Fascicule n° 2

**Fifth and Sixth meetings on:**  
Aboriginal self-government

**Cinquième et sixième réunions concernant:**  
L'autonomie gouvernementale autochtone

INCLUDING:  
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
("Forging New Relationships: Aboriginal  
Governance in Canada")

Y COMPRIS:  
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
("Forger de nouvelles relations: L'autonomie  
gouvernementale des Autochtones au Canada")

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Charlie Watt, *Chair*

The Honourable Janis Johnson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Gill
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Pearson
Chalifoux	St. Germain, P.C.
Christensen	Sibbeston
DeWare	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES

*Président*: L'honorable Charlie Watt

*Vice-présidente*: L'honorable Janis Johnson

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Gill
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Pearson
Chalifoux	St. Germain, c.p.
Christensen	Sibbeston
DeWare	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 8, 2000

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met *in camera*, at 9:10 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Watt, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, St. Germain, P.C., Sibbeston and Watt (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Consultant: Alex Ker.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 24, 1999, the committee continued its examination on aboriginal self-government.

The committee continued its consideration of a draft report.

The Honourable Senator St. Germain informed the committee that he would temporarily resign from his position as Deputy Chair of the Committee until such time as the Report on Aboriginal self-government were tabled.

The Honourable Senator St. Germain moved, — That the Honourable Senator Johnson be appointed *in absentia* as Deputy Chair of the Committee until such time as the committee's report entitled "Forging New Relationships: Aboriginal Governance in Canada" has been tabled.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The Honourable Senator St. Germain moved adoption of the committee's report entitled "Forging New Relationships: Aboriginal Governance in Canada".

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The committee discussed future business.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 8 février 2000

(6)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 10, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Watt (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, St. Germain, c.p., Sibbeston et Watt (9).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et, en qualité de consultant, Alex Ker.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 novembre 1999, le comité poursuit son examen de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Le comité poursuit son examen d'une ébauche de rapport.

L'honorable sénateur St. Germain avise le comité qu'il démissionnera temporairement de son poste de vice-président du comité jusqu'à ce que le rapport sur l'autonomie gouvernementale autochtone ait été déposé.

L'honorable sénateur St. Germain propose — Que l'honorable sénateur Johnson soit nommée *in absentia* vice-présidente du comité jusqu'à ce que le rapport du comité intitulé «Forger de nouvelles relations: L'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada» ait été déposé.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur St. Germain propose l'adoption du rapport du comité intitulé «Forger de nouvelles relations: L'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine ses travaux futurs.

À 10 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 15 février 2000

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 10, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Watt (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, St. Germain, c.p., Sibbeston et Watt (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

OTTAWA, Tuesday, February 15, 2000

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met *in camera*, at 9:10 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Watt, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, St. Germain, P.C., Sibbeston and Watt (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone; *From the Senate Committees Directorate:* Josée Thérien, Legislative Clerk.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 24, 1999, the committee continued its examination on aboriginal self-government.

The committee discussed future business.

At 9:30 a.m., the meeting was suspended.

At 10:35 a.m., the meeting resumed.

It was moved that the committee invite the Honourable Robert Nault, Minister of Indian and Northern Affairs Canada, to appear on Bill C-9, the Nisga'a Final Agreement Act, on Wednesday, February 16, 2000 at 6:00 p.m.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et Tonina Simeone; de la Direction des comités du Sénat: Josée Thérien, commis législatif.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 novembre 1999, le comité poursuit son examen de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Le comité examine ses travaux futurs.

À 9 h 30, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 35, le comité reprend ses travaux.

Il est proposé que le comité invite l'honorable Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à comparaître au sujet du projet de loi C-9, Loi portant sur la mise en vigueur de l'Accord définitif nishga'a, à 18 heures, le mercredi 16 février 2000.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, February 15, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

## THIRD REPORT

Your Committee, which was authorized to examine and report upon the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples*, has in obedience to its Order of Reference of Wednesday, November 24, 1999, proceeded to that inquiry and now presents its Report entitled *Forging New Relationships: Aboriginal Governance in Canada*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

CHARLIE WATT

*Chair*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 15 février 2000

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

## TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* a, conformément à son ordre de renvoi le mercredi 24 novembre 1999, entrepris cet examen et présente maintenant un rapport intitulé *Forger de nouvelles relations: L'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada*.

Respectueusement soumis,



**Forging New Relationships:  
Aboriginal Governance in Canada**

**Standing Senate Committee  
on  
Aboriginal Peoples**

**Chairperson  
The Honourable Charlie Watt**

**Deputy Chairperson  
The Honourable Janis Johnson**

**February 2000**

**THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES**

The Honourable Charlie Watt, Chair  
The Honourable Janis Johnson, Deputy Chair

and

The Honourable Senators

Raynell Andreychuk  
Jack Austin  
\* Bernard Boudreau, P.C. (or Daniel Hays)  
Thelma Chalifoux  
Ione Christensen  
Mabel M. DeWare  
Aurélien Gill  
\* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)  
Landon Pearson  
Nick G. Sibbeston  
Gerry St. Germain

\* Ex Officio Members

The Honourable Senators Willie Adams, Gerald Beaudoin, Eric Berntson, Gerald J. Comeau, Rose-Marie Losier-Cool, Frank Mahovlich, Brenda Robertson and David Tkachuk also served on the Committee at various stages.

Jill Anne Joseph  
*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Senate Journals*, Thursday, December 16, 1999:

The Honourable Senator Pearson for the Honourable Senator Watt moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, November 24, 1999, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional Paper 2/35-508.) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal Peoples and of other interested parties on:

1. the new structural relationships required between Aboriginal Peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;
2. the mechanisms of implementing such new structural relationships; and
3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal Peoples and to complement these new structural relationships;

That the Committee be empowered to submit its final report no later than February 16, 2000, and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until February 29, 2000, and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Senate Journals*, Wednesday, November 24, 1999:

The Honourable Senator Watt moved, seconded by the Honourable Senator Mercier:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional Paper No. 2/35-508) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal peoples and of other interested parties on:

1. the new structural relationships required between Aboriginal Peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;
2. the mechanisms of implementing such new structural relationships; and
3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal Peoples and to complement these new structural relationships;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the first session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its final report no later than December 16, 1999, and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until December 24, 1999; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday December 9, 1997:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report upon the recommendations of the *Royal Commission Report on Aboriginal Peoples* (Sessional paper 2/35-508.) respecting Aboriginal governance and, in particular, seek the comments of Aboriginal peoples and of other interested parties on:

1. the new structural relationships required between Aboriginal peoples and the federal, provincial and municipal levels of government and between the various Aboriginal communities themselves;
2. the mechanisms of implementing such new structural relationships and;
3. the models of Aboriginal self-government required to respond to the needs of Aboriginal peoples and to complement these new structural relationships; and

That the Committee present its report no later than November 30, 1999.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle  
Clerk of the Senate

## TABLE OF CONTENTS

### Chairman's Foreword

### INTRODUCTION: ..... 1

The Committee's Mandate for this Study and Organization of the Committee's Work .....	1
--	---

### PART ONE:

### ESTABLISHING THE FOUNDATION FOR NEW RELATIONSHIPS ..... 4

1. Issues Identified in Evidence Received by the Committee .....	4
2. The Committee's Conclusions and Recommendations .....	19
3. Implications of Our Recommendations .....	33

### PART TWO:

### ISSUES RELATED TO ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT ..... 36

1. Approaches to Aboriginal Governance .....	36
2. Financing Aboriginal Governments .....	44
3. Capacity Building for Aboriginal Governance .....	46
4. Aboriginal Women and Self-Government .....	50
5. Aboriginal Youth and Self-Government .....	52

### CONCLUSION ..... 54

### RECOMMENDATIONS ..... 55

### LIST OF WITNESSES ..... 57

## **CHAIRMAN'S FOREWORD**

In 1997, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, with the approval of the Senate, began a study of Aboriginal governance issues. In particular, the Committee wished to focus on the recommendations relating to Aboriginal governance contained in the 1996 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

Aboriginal governance involves complex and difficult issues. There are many opinions on what Aboriginal self-government means and how it can best be implemented. The challenge at times seems overwhelming. The Committee views this study as one process through which the debate of self-government can be further developed. We hope our work will serve as a step toward advancing a relationship of mutual respect and coexistence between Aboriginal peoples and non-Aboriginal peoples in Canada.

As we proceeded with the study, the urgent need for new structures to deal with the negotiation and implementation of relationships stood out. As a result, the Committee decided to concentrate on structural matters and provide constructive recommendations to assist in the negotiation and implementation of treaties and agreements.

We note that this is not the first time a parliamentary committee has examined these issues. The 1983 report of the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government, popularly known as the Penner Report, made a number of recommendations for the recognition and implementation of First Nations self-government. While there have been many important developments since then, we are nonetheless compelled, over 15 years later, to make several recommendations that echo those contained in the Penner Report. We are very disturbed by the lack of political initiative and will to pursue the implementation of such recommendations.

On behalf of all Committee members, I wish to thank those who have come forward to share their views and vision with us through presentations and briefs. All contributors have been passionate, and are committed to finding solutions and living in peaceful co-existence in Canada.

I also wish to express the Committee's appreciation to leaders of Aboriginal organizations, traditional and hereditary leaders, and Clan Mothers and Elders who generously provided their time and input. A special thanks to those who made long journeys to Ottawa for meetings.

Finally, I wish to express my gratitude to all Committee members for their hard work, commitment and dedication during the many long hours spent in hearings and deliberations. I would also like to thank members of the Subcommittee on Agenda and Procedure who undertook to join me in this complex and challenging assignment.

Senator Charlie Watt  
Chairperson  
Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## INTRODUCTION

### **The Committee's Mandate for this Study and Organization of the Committee's Work**

In November 1996, the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) released its five-volume final report. Many of the Commission's recommendations focused on Aboriginal governance and relations between Aboriginal and other governments in Canada. In January 1998, the federal government tabled *Gathering Strength*, its response to the RCAP report. As part of this response, the Government of Canada made a commitment to restructure its relationships with Aboriginal peoples and governments.

In the wake of these developments, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, with the approval of the Senate, decided to undertake this study to follow-up on several key issues highlighted in the RCAP report. The Committee is aware that restructuring relationships is both a complex and an urgent challenge. We hope that our study can serve as a process to advance the debate on the implementation of new and renewed relationships. Our objective was, and is, to provide an opportunity for public discussion, and to make recommendations to assist the federal government, Aboriginal organizations and Aboriginal communities in implementing their relationships, particularly with regard to processes for self-government. We also hope to assist Aboriginal communities as they design governments and develop their own governance capacity.

The Committee invited members of Aboriginal communities and organizations throughout Canada and other potential interested parties to participate in our work. We asked witnesses to comment on four broad matters:

- New structural relationships required between Aboriginal peoples, their governments and other governments in Canada;
- Principles for and approaches to Aboriginal self-government;

- Implementing Aboriginal self-government; and
- Strategies for financing and supporting Aboriginal governments and institutions so they are effective, affordable and meet the needs of Aboriginal peoples.

The Committee held a series of public hearings between November 1998 and June 1999, during which over 100 witnesses appeared. We also received many written submissions. Through these hearings and submissions, the Committee obtained input from a wide cross-section of Aboriginal and non-Aboriginal individuals, communities and institutions.

Parallel to our hearings the Committee invited the leadership of national Aboriginal organizations, elders and traditional leaders to engage directly in the study by participating in a Round Table with Committee members. The Round Table process was the first time a Senate committee has invited non-Senators to participate directly in deliberations on key issues with the Senators of the Committee. We see this process in itself as an example of building partnerships with Aboriginal peoples in Canada.

In the course of our study, witnesses addressed a wide range of complex issues related to Aboriginal governance. As the hearings proceeded, the Committee gained an appreciation of the scope and complexity of these matters.

Part One of this report addresses matters about which the Committee wishes to make recommendations at this time. We focus primarily on structures and mechanisms for negotiating and implementing treaties and agreements. Many witnesses sent a strong message to Committee members that existing institutions and processes are inadequate. Their testimony highlighted the need for legislative and institutional reforms. We address these issues in Part One and make a series of recommendations for practical and concrete measures to assist parties in implementing their relationships.

In Part Two, we turn our attention to other issues related to Aboriginal self-government that we learned about during our evidence gathering. The purpose of this part is to summarize what we heard. Part Two highlights several issues, problems and proposals, including models or approaches to Aboriginal governance. At this point in our work, the Committee has not sufficiently inquired into these issues to offer specific recommendations.

## **PART ONE: ESTABLISHING THE FOUNDATION FOR NEW RELATIONSHIPS**

In this part of our report, the Committee focuses on structural barriers to the formation and conduct of relationships with Aboriginal peoples. This phase of our work leads us to make recommendations for reform. These reforms are oriented towards establishing a firm foundation for the negotiation and implementation of treaties and agreements<sup>1</sup> in a manner which is timely, inclusive of all Aboriginal peoples and consonant with the current state of Canadian law concerning Aboriginal and treaty rights. We believe, if acted upon, governments and Aboriginal peoples will be better served as they work to forge new relationships of partnership and coexistence.

We anticipate that many of our recommendations can be implemented without the commitment of significant additional financial resources by Canada. However, they will require, in some cases, the reallocation of existing resources. Over the longer term, we anticipate savings as agreements are completed in a more timely and consistent fashion, as the legal obligations of the Crown are properly discharged, as the Government of Canada's administrative structures are reoriented towards supporting political relationships based on partnership rather than dependency, and as Aboriginal and government parties rely less on the courts as a primary forum for resolving disputes.

### **1. Issues Identified in Evidence Received by the Committee**

Throughout our hearings and in written briefs submitted to the Committee, witnesses identified several structural and institutional barriers that hinder the negotiation and implementation of treaties and agreements. Testimony and briefs received by the Committee exposed several common themes concerning key impediments.

---

<sup>1</sup> In this report the Committee uses the phrase "treaties and agreements" to encompass a variety of historical and contemporary relationships and instruments of agreement between Aboriginal Peoples and governments. These include treaties, self-government agreements, comprehensive land claim settlements and accords.

First, witnesses drew our attention to the fact that while Section 35 of the *Constitution Act, 1982* identifies the Indian, Inuit and Metis peoples as the Aboriginal peoples of Canada, in practice, they do not enjoy equal access to opportunities to negotiate and implement Aboriginal self-governance and relationships with Canada.

Second, witnesses spoke to us of the incompatibility between stated objectives of the government for relationships of partnership with Aboriginal peoples, and the allocation of responsibilities for their negotiation within the administrative structure of the Department of Indian Affairs and Northern Development. They also noted that, once concluded, there is a failure to implement treaties and agreements in a timely fashion, and to ensure that the legal obligations of the Crown arising from them are properly discharged.

Third, evidence we received indicates problems arising from the lack of political will to negotiate and implement treaties and agreements in a manner that is consistent with the government's own statements, policies and other political commitments, and in accordance with important precedents in Canadian law concerning Aboriginal and treaty rights. Aboriginal witnesses spoke of the need for independent structures outside the regular courts that can address the grievances of Aboriginal peoples, and supervise the negotiation and implementation of relationships between Aboriginal peoples and Canada.

Finally, we heard concerns about the lack of capacity within the Canadian judicial system to adjudicate Aboriginal and treaty rights cases and to deliver consistent, timely and enforceable decisions that compel fulfilment of the Crown's legal obligations.

These themes and the testimony we heard around them are presented in sections of this report that follow.

### ***1.1 Accessing Opportunities to Negotiate and Implement Aboriginal Self-Government***

A significant issue raised by Committee witnesses pertains to the access of all Aboriginal peoples to opportunities to negotiate and exercise Aboriginal self-government. Several aspects of this issue came through clearly in our hearings. These concern the federal government's jurisdictional responsibility for Aboriginal peoples, the identification of entities or bodies capable of exercising self-government and representing Aboriginal peoples in negotiations, and practical application of the concept of nationhood.

A longstanding issue repeated in our hearings is the federal government's policy on the scope of its constitutional and jurisdictional responsibility for Aboriginal peoples. Under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, the federal government has jurisdiction over "Indians and lands reserved for the Indians." While the federal government takes primary responsibility for status Indians on reserve and for Inuit, it has generally denied any special responsibility for Metis and non-status and off-reserve Indians. We were told that the failure of the federal government to assume responsibility for off-reserve Aboriginal peoples denies many of them access to self-government development and negotiation processes and is a significant barrier to implementing the inherent right of self-government and innovative models of self-government.

Ken Noskey, President of the Metis Settlements General Council, pointed out inconsistencies between the federal government's policy recognizing the inherent right of self-government for all Aboriginal peoples, and its failure to provide the resources needed to support negotiations with a significant portion of the Aboriginal peoples of Canada:

The federal government has taken on responsibility for the Indians and the Inuit, but we Metis are in no man's land. They say we are recognized as an Aboriginal people but there are no resources or programs specific to the Metis as there are for the First Nations. (Issue No. 13, November 18, 1998, p. 11.)

The Native Council of Prince Edward Island raised similar concerns in the context of their ongoing efforts to realize self-government:

The Minister of Indian Affairs denies any responsibility for Indians who do not live on a reserve. We contend that this is an unconstitutional policy, but it saves money, and allows the government of Canada to foist part of its responsibility off to the provinces. It also serves to postpone indefinitely any progress on self-government discussions. In summary, it is not the framework nor the process that is to blame for 12 years of no progress, but the *de facto* policy of the government which is to not really endorse self-government.<sup>2</sup>

Marc Maracle of the National Association of Friendship Centres told us "the federal government has an absolute responsibility to ensure that when they are putting together these [negotiation] forums that affect Aboriginal people, that they bring the right stakeholders to the table." (Issue No. 23, March 17, 1999, p. 49.)

Representatives of the Inuit of Nunavik expressed concern that the federal government is denying primary responsibility for negotiating and implementing self-government arrangements with Inuit in the province of Quebec. Other Aboriginal groups that appeared before us echoed these sentiments.<sup>3</sup>

The concepts of nationhood, representation and membership lie at the core of questions about "who" or "what entity" possesses the inherent right of self-government and is capable of expressing it through the empowerment of Aboriginal governments. In its final report, RCAP concluded that Aboriginal "nations" are the entities that can exercise the right of self-government under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. According to RCAP, an Aboriginal nation has the following attributes:

The nation has a collective sense of national identity that is evinced in a common history, language, culture, traditions, political consciousness, laws, governmental structures, spirituality, ancestry and homeland;

---

<sup>2</sup> Native Council of Prince Edward Island, Brief January 1999, p. 3.

<sup>3</sup> See, for example, briefs from the New Brunswick Aboriginal Peoples Council, February 16, 1999 and the Native Council of Canada (Alberta), February 9, 1999.

It is of sufficient size and capacity to enable it to assume and exercise powers and responsibilities flowing from the right of self-determination in an effective manner; and

It constitutes a majority of the permanent population of a certain territory or collection of territories and, in the future, will operate from a defined territorial base.<sup>4</sup>

RCAP argued that since only the nation can exercise the inherent right of self-government, negotiations to implement the inherent right cannot bypass the nation and proceed on a community-by-community basis. Although it is possible for a local Aboriginal community to obtain delegated powers, RCAP concluded that the inherent jurisdiction of Aboriginal peoples can be exercised only through initiatives and treaties established at the level of the nation.

In our hearings, some witnesses suggested that the conclusions reached by RCAP may be unrealistic as well as inconsistent with historical Aboriginal laws and protocols dealing with the political autonomy of bands and tribes. The Indigenous Bar Association (IBA) pointed out the importance of looking to the historical evidence and practices of the particular Aboriginal people in question to determine where the right of self-government of that people resides. David Nahwegahbow explained:

Different Indigenous nations have different laws, customs and practices on this matter. For example, for many Indians in British Columbia, sovereignty resides at the nation level primarily. Accordingly, the Committee will notice that when Indians in British Columbia use the term "First Nation", they generally tend it to mean the nation level rather than the band level. In parts of Canada east of British Columbia, on the other hand, for example, in the case of the Anishnabek, the term "First Nation" is commonly used to refer to bands or communities. This is based on differences in the cultures and customary laws and practices of Anishnabek peoples. The Anishnabek considered the local band or tribe as the level of social organization where residual aspects of sovereignty reside, except for those areas specifically allocated to the nation level. (Issue No. 21, March 2, 1999, p.7)

---

<sup>4</sup> RCAP Report, Volume 2, p. 182.

The IBA also observed that many of the numbered and other treaties were signed by chiefs and headmen of bands, rather than centralized nations, indicating that a significant degree of political autonomy resided at the band level. The IBA suggested that the Committee examine emerging international standards in this regard.

This question was also addressed by witnesses commenting on urban Aboriginal governance. The National Association of Friendship Centres and the Law Commission of Canada (NAFC-LCC) stated that there is "no logical reason to assume that an urban Aboriginal community, even one comprised of diverse origins, could not assert a right of governance over core matters of Aboriginal integrity."<sup>5</sup> They questioned whether the abstract idea of "nation" may defeat the purpose of addressing the real needs of Aboriginal peoples as they interrelate and wish to govern themselves. They also raised questions about the capacity of Aboriginal peoples to reconstitute traditional Aboriginal nations in order to implement a nation-based approach, and highlighted the difficulties of reforming existing associations along nation-specific lines. (Issue No. 23, March 17, 1999.)

The NAFC-LCC brief suggested that a new focus on the notion of *community* may prove useful in grappling with urban governance:

An Aboriginal community may well be based on nationality, but it may equally be rooted in place or in association with critical cultural and social functions, such as education. There would appear to be little to gain by attempting to rank such associations in an overly rigid or coded hierarchy. Whether in urban, rural or remote settings, Aboriginal people are living communally. Whether as part of long-established or emerging social formations, these communities have their own norms, practices and traditions of decision-making.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> NAFC-LCC *Urban Aboriginal Governance: Re-Fashioning the Dialogue Focus Paper*, February 1998, p. 14. This paper was tabled with the Committee during a joint presentation by the authors on March 17, 1999.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 28.

Closely related to issues of representation are those of membership. Membership is a critical aspect of self-government. A group's membership rules determine who is represented in negotiations, who participates in essential governance functions, such as empowering and holding Aboriginal governments accountable, who is entitled to access programs and services and is subject to Aboriginal government laws and other authorities.

We heard many views on the lack of inclusiveness of Aboriginal self-government initiatives, and inequities both within and between groups of Aboriginal peoples. We also heard about the continuing difficulties off-reserve members face in accessing services from bands. A number of groups called for more inclusive approaches to membership, emphasizing that all members of a First Nation must be allowed to participate in important matters that affect the First Nation as a whole. We note that the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Corbiere v. Canada* is consistent with these views, holding that off-reserve members cannot be completely excluded from voting in Band elections.

A related issue which the Committee received evidence on concerns the role of Aboriginal service agencies, particularly in the off-reserve context. Some witnesses suggested that funding should go to the political representative body of Aboriginal people in a given area rather than a specialized Aboriginal service agency. They suggested that it is more consistent with the principle of Aboriginal governance and autonomy to direct funds through Aboriginal political bodies, which would then have the responsibility to develop and provide programs according to the needs of their constituency.

### *1.2 Administrative Responsibility for Negotiating and Implementing Relationships*

A predominant theme addressed by witnesses concerns the role that the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) plays in negotiating and implementing treaties and agreements. The department has a mandate to implement the *Indian Act* and associated policies, programs and services. It also has lead responsibility, on behalf of the Government of Canada, for negotiating and implementing treaties and related agreements with First Nations and Inuit peoples. DIAND discharges the Crown's obligations arising from these agreements as well as from its fiduciary responsibilities in respect of Aboriginal peoples. In parallel, the Federal Interlocutor for Non-Status Indians and Metis has responsibility for conducting relationships with these Aboriginal peoples.<sup>7</sup>

For many reasons, DIAND is not viewed as an appropriate institution through which relationships based on trust and partnership between Aboriginal peoples and Canada can be pursued. Aboriginal witnesses expressed their frustration negotiating self-government and treaty relationships with a department structured to implement the *Indian Act* regime. Many witnesses suggested moving negotiation responsibilities out of DIAND.

We, as Aboriginal Peoples, are caught in a bind. We must negotiate our freedom by using the resources of the groups we are negotiating with. This is a no-win situation. We cannot use the *Indian Act* and its structures to negotiate our way out of the *Indian Act*.<sup>8</sup>

Other witnesses noted the failure of DIAND to properly implement treaties, self-government and other agreements, once these are concluded, and the inclination of departmental officials to approach implementation as a discretionary policy matter. This

---

<sup>7</sup> The Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians is a Cabinet minister designated to act as a point of contact for Métis and Non-Status Indian groups, as an advocate within Cabinet for Métis and Non-Status Indians and as Minister responsible for the federal government's participation in tripartite self-government negotiations. The position was established by Order-in-Council in 1985. The Federal Interlocutor receives limited funding and thus has limited ability to assist Metis initiatives in the area of self-government and self-determination. The current incumbent is the Honourable Ralph Goodale, Minister of Natural Resources and Minister responsible for the Canadian Wheat Board.

<sup>8</sup> Roger Obonsawin, The O.I. Group of Companies, Brief, February 3, 1999, p. 2.

is perceived as compromising the ability of the Government of Canada to meet its legal obligations, and ultimately, to uphold the honour of the Crown in its relationships with Aboriginal Peoples. The Cree Naskapi Commission has commented on these issues in the following terms:

Indian Affairs ... see the implementation of treaty provisions as an aspect of Indian Affairs policy. As a policy, it can, of course, vary according to budgetary and other considerations. So the act of implementing treaty provisions is seen as essentially similar to other policy-making, priority-setting and program-management functions of the government ... The problem is that governments have consistently failed to understand that treaty obligations are enforceable, that there are rules for interpreting them and they cannot be juggled with competing "policy options".<sup>9</sup>

In his 1998 report to Parliament, the Auditor General also noted serious weaknesses in the Department of Indian Affairs and Northern Development's implementation of comprehensive land claim agreements. The Auditor General implied that more needs to be done to incorporate implementation plans within the legal framework of agreements.<sup>10</sup>

To address these problems of implementation, the Cree Naskapi Commission recommended to the Committee that a treaty implementation secretariat, independent of DIAND, be created to manage fulfilment of the Government of Canada's obligations under treaties and agreements.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cree Naskapi Commission, *1998 Report of the Cree-Naskapi Commission*, 1998, pp. 4-6.

<sup>10</sup> Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, Chapter 14, Indian and Northern Affairs Canada -- Comprehensive Land Claims*, September 1998, at 14.3 and 14.71.

<sup>11</sup> Cree Naskapi Commission, *Proposal for an Aboriginal Treaty Implementation Act*, March 1, 1999, p.12.

We need an implementation secretariat ... [created from] the existing person-years of the Department of Indian Affairs and set up away from the departmental structure. Its task would be, after agreements have been negotiated and treaties have been signed, to implement them. It should be completely separate from the policy-making, expenditure-prioritizing and decision-making body. It should be an implementing body. (Richard Saunders, Issue No. 11, November 3, 1998, p. 14.)

Concerns about DIAND's role in negotiating and implementing treaties, agreements and relationships with Aboriginal peoples have been expressed by previous inquiries. Reporting in 1983, the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government noted that:

The past history of the federal-Indian relationship has left a legacy of distrust and suspicion that would seriously impair the capacity of the Department of Indian Affairs and Northern Development to act as the federal instrument for developing a new relationship.<sup>12</sup>

In its report, the Royal Commission on Aboriginal Peoples concluded DIAND could not contribute to the development of a sound foundation within the Government of Canada for the new relationships envisioned.<sup>13</sup>

### ***1.3. The Absence of a Legal Framework to Guide Negotiations and Implementation***

Many witnesses spoke of the lack of political will shown by the Government of Canada to engage in serious negotiations, and to give practical expression to symbolic commitments made, for example, in the Inherent Right Policy and *Gathering Strength*. Throughout our

---

<sup>12</sup> House of Commons, Special Committee on Indian Self Government, *Indian Self-Government in Canada, Report of the Special Committee on Indian Self-Government*, 1983, p. 60, (hereafter cited as the Penner Report by which it became known after its Chair Keith Penner).

<sup>13</sup> RCAP recommendations included dismantling the Department of Indian Affairs and Northern Development and creating two new departments: one, a Department of Aboriginal Relations to discharge responsibilities pertaining to the negotiation and implementation of treaties, self-government, claims and related agreements, and the second, a Department of Indian and Inuit Services to manage residual relationships based on the *Indian Act*, other federal legislation and program and service delivery arrangements. Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples Volume 2: Restructuring the Relationship*, 1996, pp. 354-355 and 364, (hereafter cited as the RCAP Report).

hearings, the Committee learned of some of the problems arising from the absence of a statutory framework that gives legislative expression to the government's policy on the negotiation and implementation of relationships with Aboriginal peoples and to its commitment to recognize and implement the inherent right of self-government. There is no legislation providing consistent, strategic guidance to public officials charged with responsibility for negotiating and implementing treaties and agreements, and no cohesive and predictable framework upon which Aboriginal peoples might base expectations about Crown action. The Indigenous Bar Association commented on this issue when it appeared before the Committee.

First of all, it [the inherent right policy] is only a policy. It is open to interpretation; can be easily changed and is not binding in law ... Secondly, although the federal inherent [right] policy is stated to recognize the inherent right of self-government, the experience at the negotiating table is that this recognition is limited and meaningless ... Aboriginal peoples are told to "go to court" if they want specific recognition that they possess an Aboriginal right to self-government.<sup>14</sup>

Evidence received by the Committee suggests a high degree of frustration among Aboriginal peoples with inconsistent application of the Government of Canada's own policies concerning relationships with Aboriginal peoples and the inherent right of self-government. The Inuvialuit Regional Corporation and Gwich'in Tribal Council stated that the current negotiation process is plagued by a lack of internal government policy and process cohesion.<sup>15</sup> The Akaitcho Tribal Council spoke of the problems that an inconsistently applied policy framework, coupled with the absence of sufficient political will, pose for the achievement of Aboriginal self-government.

In implementing self-government or governance models in this country, the biggest hang-up with the models is not the actual development of models, because indigenous peoples have been quite creative in trying to find ways to solve these issues. The difficulty arises in how you implement those models. All the good words do not get the implementation process in place. That is where we are hung

---

<sup>14</sup> Indigenous Bar Association, Brief, p. 3.

<sup>15</sup> Inuvialuit Regional Corporation and Gwich'in Tribal Council, Brief, p. 4.

up right now, namely, trying to implement something. We have something developed, we have had it developed for some time, it has been here for almost 100 years, but we cannot make it work because there seems to be a lack of political will to make it happen ... Every time we try to move forward, we come up [against] a policy that has been determined somewhere else where we were not involved in the discussion. We keep running into this. (Sharon Venne, Issue No. 17, February 2, 1999, p. 2.)

Repeatedly, our witnesses drew attention to the fact that, in spite of important developments in the law of Aboriginal and treaty rights, and the resolution of many fundamental principles, government legislation, policy and administrative action has not kept pace with contemporary jurisprudence. The courts have already addressed many critical issues and constitutional concepts of Aboriginal and treaty rights pertaining, for example, to Aboriginal title, the nature and status of treaties, rules for treaty interpretation, the status of oral evidence, and the fiduciary role of the Crown. Regrettably, our witnesses provided evidence that a broad understanding and appreciation of this evolving area of Canadian law eludes government leaders, legislators and the many public officials charged with responsibility for negotiating and implementing the Crown's relationships with Aboriginal peoples. One outcome is that Aboriginal peoples and governments persist with litigation as a primary means for resolving disputes between them, even as the courts continue to encourage the parties to engage in constructive political negotiations. The Mamuitun Tribal Council's submission commented on this state of affairs in the following terms:

...[T]his lack of political leadership must be compensated for somewhere and that is why we must often rely on the judgements of the Supreme Court to bring the governments to task as far as this is possible. There is accordingly a vacuum in political terms that has to be filled by the law.<sup>16</sup>

#### *1.4 Access to Independent, Supervisory Institutions*

The Committee heard from Aboriginal witnesses about the need for an independent and empowered body to assume a variety of functions in respect of facilitating treaty, self-

---

<sup>16</sup> Mamuitun Tribal Council, Brief, February 1999, p. 7.

government and other negotiations, supervising Aboriginal-government relationships and safeguarding Aboriginal and treaty rights. In some instances, Aboriginal people spoke of their support for recommendations made in this regard by previous inquiries, including RCAP.

In our brief, we talk about the recommendation that the Royal Commission on Aboriginal Peoples made for the creation of an independent authority to monitor relations and negotiations between Aboriginal peoples and the federal and provincial governments ... We agree that an independent party is an absolute necessity upon which to advance positive relationships. (Vera Pawis-Tabobondung, Ontario Indian Friendship Centres, Issue No. 23, March 17, 1999, p. 30)

The Indigenous Bar Association recommended an Attorney General-type office, specifically dedicated to protecting and upholding Aboriginal and treaty rights guaranteed in Section 35 of the *Constitution Act, 1982*.<sup>17</sup> Others, such as Grand Chief Perry Bellegarde of the Federation of Saskatchewan Indian Nations spoke favourably of the idea of a Treaty Commissioner appointed by Parliament, acting independently and at arms-length from government (Issue No. 28, May 5, 1999, Chief Perry Bellegarde). Dr. Mark Dockstator of Trent University noted the “importance and relevance of developing some kind of mechanism that interfaces between Aboriginal people and the mainstream of Canadian society when dealing with self-government issues” (Issue No. 25, April 13, 1999, p. 36).

Several structures with functions and responsibilities similar to those identified by our witnesses have already been established pursuant to federal legislation. These pertain to regionally based treaty processes, comprehensive and specific claims, and self-government agreements. They include the B.C. Treaty Commission, the Office of the

---

<sup>17</sup> Indigenous Bar Association, Brief, pp. 8-9. As discussed by the IBA, this structure would operate in respect of Aboriginal peoples and rights in a manner similar to federal and provincial Attorneys General. Such a structure would also potentially serve to correct problems arising from the perceived conflict of interest inherent in the Crown’s responsibility to discharge its fiduciary obligations towards Aboriginal peoples while at the same time upholding the public interest on behalf of all Canadians.

Treaty Commissioner in Saskatchewan, the Indian Claims Commission, the Indian Commission of Ontario, and the Cree Naskapi Commission.

Each of these bodies has a unique purpose. Common to them, however, is a relatively contained mandate focused on facilitating a negotiation or implementation process, or monitoring and reporting on implementation activities pursuant to specific agreements. Although these institutions generally are held in high regard by Aboriginal peoples, they are not perceived to be adequately equipped to ensure that Aboriginal peoples' grievances are properly addressed and appropriate remedies made available to them. Put simply, these bodies lack the "teeth" to make them effective overseers of Aboriginal-government relationships. Their independence is perceived as significantly weakened by the fact that most receive funding from DIAND and direct their reports to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

### ***1.5 Judicial Capacity***

Disputes between Aboriginal peoples and governments have been common to their relationships since the earliest days of contact. The main forum for the resolution of these disputes has been the Canadian judicial system, which applies common and civil law. Aboriginal witnesses appearing before the Committee were critical of the Canadian judicial system -- in particular, its failure to demonstrate a receptiveness to, and cognizance of, Aboriginal perspectives on the substantive content of Aboriginal and treaty rights as well as processes for achieving justice, in cases where such rights are asserted.

Other witnesses suggested that Canadian courts may not have adequate capacity and expertise to adjudicate the unique issues that are raised in Aboriginal and treaty rights cases, or be sufficiently engaged with the emerging body of Canadian Aboriginal law so to apply it in a consistent, predictable manner. This is attributed in part to the newness of Aboriginal case law, as well as the fact many justices have received limited or no training

in it. Evidence is found in the Supreme Court of Canada's reversal of many lower and appellate court decisions pertaining to Aboriginal peoples and their rights.

If one looks at what has happened in such cases as *Badger* and *Sioui* and *Sparrow*, and the other two dozen major Aboriginal and treaty rights cases, one finds that generally the initial court decision went against the aboriginal party. Then there were appeals and counter-appeals. The decisions went back and forth all the way to the Supreme Court.

Very often even the appeals courts got it wrong. That is unusual in Canadian jurisprudence. Generally speaking, appeal courts, if they are unanimous, are found to be right and their decisions are upheld by the Supreme Court. In aboriginal issues, though, that trend is not usually there. That is because a new body of law is being developed (Richard Saunders, Cree Naskapi Commission, Issue No. 11, November 3, 1998, p. 15.)

Without a consistently applied body of law, there are few deterrents to Aboriginal and government parties continuing to choose litigation as a means of resolving their disputes, rather than the more preferable forum of political negotiation.

Concerns have also been raised about the suitability of mainstream Canadian courts to adjudicate disputes arising from new political relationships. If Aboriginal peoples are to be equal partners in Canadian society, then the forum that resolves disputes between Aboriginal people and Canadian society should reflect this partnership. Witnesses told us that the idea of an equal partnership, sharing responsibilities over the administration of justice is not new. It has roots in the original compacts between Aboriginal people and the Canadian government. For example, most of the numbered treaties include express provisions recognizing this partnership. Judge Linton Smith told the Committee:

[T]he government of Canada and the founders of today's Indian nations agreed that our two peoples would work together to keep the peace and maintain justice in the whole tract of land ceded to Canada in the treaties. I believe we are bound by our forefathers' commitment to each other to establish justice programs based on broad co-operation, consultation and partnership.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Judge Linton Smith, Brief, April 20, 1999, p. 4.

In the past, Aboriginal peoples and organizations, as well as many inquiries that have examined the administration of justice in respect of Aboriginal peoples, have advocated either the establishment of separate and parallel Aboriginal justice systems and courts, or the establishment of specialized, administrative tribunals within the mainstream Canadian judicial system. Recommendations have also been made for increased training for judges, court officials and lawyers to enhance their understanding of developments in Aboriginal and treaty law, and to better equip them to respond to Aboriginal perspectives and cultures in judicial proceedings.

## **2. The Committee's Conclusions and Recommendations**

In this part of our report, the Committee focuses on measures we believe are required to overcome the structural and institutional barriers that stand in the way of successful negotiation and implementation of treaties and agreements.

### ***2.1 Accessing the Right of Self-Government***

Aboriginal witnesses spoke to us in compelling terms about the unnatural divisions that exist within their communities -- divisions based on gender, imposed legal distinctions and other factors. Witnesses noted that these divisions have in some instances been created by self-government processes themselves, in particular, by how these are structured and funded. The Committee understands that these divisions and the disputes they precipitate have many origins. These origins include not only the *Indian Act* but also past and present policies of the federal government concerning the scope of its jurisdictional responsibilities under Section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* and self-government negotiation and implementation processes.

The Committee is concerned that unresolved jurisdictional issues seriously hinder the full realization of self-government for many Aboriginal peoples. The Committee believes

that, as a result, many Aboriginal peoples are denied the opportunity to access Aboriginal self-government processes that can address their particular circumstances, aspirations and interests. Further, by limiting the opportunities that are available to some groups of Aboriginal peoples, the Government of Canada may not be acting in a manner that respects Section 35 of the *Constitution Act, 1982* and its own policy on the inherent right of self-government.

Issues of nationhood, representation and membership are central to Aboriginal self-government, and are of mutual concern to Aboriginal peoples and governments. For Aboriginal peoples, these issues have a significant bearing on how they organize for the purposes of pursuing self-government initiatives. For the federal government too, these issues are relevant to organizational strategies and to federal policies on self-government. In particular, they have implications for identifying the Aboriginal parties with whom the federal government should engage for the purposes of self-government negotiations, and how they should be conducted and resourced.

Clearly, the issues of representation, participation and nationhood for the purposes of self-government are controversial, and in some instances divisive. The Committee heard that the concept of nationhood may be relevant and applicable in many instances where self-government is being pursued by Aboriginal peoples. However, we also received testimony supporting the view that Aboriginal nations do not represent the only organizational route to realizing self-government, or in some instances the most realistic, in light of the present day circumstances of many Aboriginal peoples – circumstances shaped by geographic, legal, cultural, social and political distinctions.

## Recommendation 1

The Committee recommends that flowing from Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, federal approaches to engaging Aboriginal peoples in self-government negotiations be flexible, inclusive and demonstrate sensitivity to the diverse historical and contemporary circumstances of Aboriginal peoples and their aspirations for self-government. The Committee stipulates that Aboriginal self-government is an entitlement of First Nations, Inuit and Metis peoples and recommends that negotiation and implementation processes be made available on a basis which takes their respective interests and claims into account.

### *2.2 Negotiation and Implementation Responsibilities within the Government of Canada*

Evidence received by the Committee suggests there is a great deal of support among Aboriginal peoples for vesting administrative responsibility for negotiating and implementing relationships outside the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Committee agrees with the assessment that DIAND is not the appropriate administrative structure in which to locate responsibility for such negotiations. Neither do we believe it is suited to the task of implementing the legally enforceable obligations of the Crown in respect of treaties and agreements with Aboriginal peoples.

Thus, the Committee is strongly convinced of the need to remove all responsibilities pertaining to the negotiation and implementation of relationships with First Nations and Inuit peoples from the Department of Indian Affairs and Northern Development, and the parallel removal of such responsibilities in respect of Non-Status Indians and Metis from the Federal Interlocutor. These responsibilities should be elevated within the administrative structure of the federal government to allow Canada to engage Aboriginal peoples in the serious negotiations demanded by new relationships, and to lead the negotiation and implementation of treaties and agreements with sufficient credibility, commitment and attention to uphold the honour of the Crown.

## Recommendation 2

**The Committee recommends that a new Office of Aboriginal Relations be established through legislation by the federal government to assume responsibilities for negotiating and implementing relationships with all Aboriginal peoples. This office should be located outside the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Committee further recommends this Office be organized with two distinct and separate units: a Treaty and Agreements Negotiations Division and a Treaty and Agreements Implementation Secretariat.**

The Treaty and Agreements Negotiations Division would assume lead responsibility for negotiating with all Aboriginal peoples, including First Nations, Inuit and Metis, on behalf of the Government of Canada. It could be headed up by a senior official acting as the Crown Negotiator for Treaties and Agreements with Aboriginal Peoples.

The Implementation Secretariat would execute and administer the legal obligations of the Crown, including financial obligations arising from treaties, self-government and related agreements. The Secretariat would be responsible for coordinating the government's implementation responsibilities across federal departments and agencies, and interacting and cooperating with Aboriginal peoples on all implementation matters. Having an operational orientation, it could be subject to the management and direction of a senior official assuming responsibilities as the Implementation Secretary for Treaties and Agreements with Aboriginal Peoples. A senior government official, at the Deputy Minister level, should be assigned overall responsibility for the administration and operations of the Office of Aboriginal Relations.

We believe that the cost of establishing and operating the Office of Aboriginal Relations can be met by reallocating fiscal resources associated with federal responsibilities for the negotiation, implementation and administration of treaty and other agreements that are now within the budget of the Department of Indian Affairs and Northern Development to the new agency.

Given its close linkages with the Prime Minister's Office we believe the Privy Council Office represents the most suitable location for the new Office of Aboriginal Relations. The PCO possesses the pertinent profile and strategic orientation that must be brought to bear in conducting relationships with Aboriginal peoples. It has operational experience in Aboriginal policy and affairs and in supporting the Government of Canada's participation in negotiations with Aboriginal peoples. It now supports the Minister of Intergovernmental Affairs in the conduct of government-to-government relations within the federation, including with the new Territory of Nunavut.

Another option is to establish a new Ministry of Aboriginal Relations, along the lines recommended by the Royal Commission on Aboriginal Peoples. While the Committee agrees with the general direction RCAP advocated for pursuing reorganization within the Government of Canada, we are not convinced that the government is willing at this time to undertake deep structural reforms of the type envisioned by the Royal Commission. A lack of impetus to pursue such reform should not, however, delay reorganization of specific responsibilities for negotiating and implementing relationships with Aboriginal peoples by way of treaties, self-government and related agreements. Indeed, without such reorganization, the Government's objective of establishing new relationships of partnership with Aboriginal Peoples, as outlined in *Gathering Strength*, will be impeded.

At such time as the federal government establishes a new administrative structure for managing *all* dimensions of Aboriginal affairs, in a format similar to the Department of Aboriginal Relations recommended by RCAP for example, the functions, responsibilities and duties of the Office of Aboriginal Relations could be transferred to this Department.

We envision that DIAND will, for some time, retain its traditional roles and responsibilities, including in respect of program and service delivery arrangements and the administration and management of relationships with First Nations that choose to remain under the *Indian Act*. However, in the long run, we anticipate that the Department

of Indian Affairs could be fully dismantled and replaced by a single, more streamlined agency of the Government of Canada having responsibility for discharging the legal, fiduciary, constitutional and other obligations of the Crown arising from treaties and other agreements with all Aboriginal peoples in Canada.

### **2.3 *A Legislative Framework to Guide the Negotiation and Implementation of Relationships***

The Committee believes that without an authoritative legislative framework, it will be difficult to translate the symbolic commitments the Government of Canada has made to Aboriginal peoples into practice, and to establish and implement relationships of partnership with them. In the absence of such a legislative framework, a fragmented and inconsistently applied policy regime will continue to thwart the conclusion of treaties and agreements. Public officials will be left to interpret treaty and self-government agreements with a wide degree of latitude when such agreements are finalized or in place. Ultimately, the perception that the Government of Canada views its obligations arising from treaties and agreements as a discretionary policy matter, rather than as a legally enforceable duty, will be perpetuated, further reducing the credibility of the Government of Canada in the eyes of its Aboriginal partners.

The Committee therefore is of the view that new legislation, endorsed by Aboriginal peoples, is required to provide a broad statutory foundation and framework for the government's policy on its relationships with Aboriginal peoples, and to support the negotiation and implementation of such relationships. Primarily, it would assist the Government of Canada in organizing itself for the purposes of negotiating, managing and administering its relationships with Aboriginal peoples. Such legislation would also provide an authoritative statutory framework from which government officials, Canadian governments, Aboriginal peoples and other parties can take direction and guidance in these matters.

To be clear, such legislation should not predetermine or prescribe the specific forms that Aboriginal self-government will take. As is now the case, additional federal legislation will be required to give effect to specific agreements, relationships and associated institutions, including those established on a regional basis. The *Indian Act* will need to remain in effect for those First Nations that continue to operate pursuant to it in the short and medium term.

### Recommendation 3

**The Committee recommends that new legislation be introduced by the federal government for the purposes of providing a broad statutory framework to guide the Government of Canada in the negotiation and implementation of relationships by way of treaties and other agreements with Aboriginal peoples. The Minister responsible for the new Office of Aboriginal Relations should have responsibility for administering this legislation.**

The Committee suggests that new legislation might provide for:

- The identification of *principles* to guide the Government of Canada in its relationships with Aboriginal peoples. These might pertain, for example, to: the recognition of the inherent right of self-government as an existing right under Section 35 of the *Constitution Act, 1982*; the status of treaties and rules governing their interpretation; the representation of Aboriginal peoples in negotiations; and the government's commitment to negotiate and implement treaties and agreements with all Aboriginal peoples in good faith.
- The recognition of the Government of Canada's *commitment to engage in various processes* to establish and implement its relationships with all Aboriginal peoples in Canada. This might include treaty and agreement implementation and renewal, the negotiation of new treaties and agreements, as well as processes to implement the inherent right of self-government, either as part of a treaty relationship or separate from such arrangements. The legislation would need to make clear that such processes would be available to *all* Aboriginal peoples in Canada on an equitable basis, and that such processes may need to be structured flexibly to accommodate the different needs, aspirations and preferences of Aboriginal peoples.

- The identification of the types of *instruments or mechanisms* that would be available for implementing relationships, based on the preferences of Aboriginal peoples. These might include, for example, treaties, self-government and comprehensive land claim agreements, framework agreements, accords and legislation.
- The establishment of a *broad framework and direction for treaty, self-government and related processes* that are concerned with the establishment and conduct of relationships between Aboriginal peoples and Canada. The framework could address such matters as funding arrangements to support Aboriginal participation, the mandating of Aboriginal representatives, regional processes, and processes that are specific to particular groups of Aboriginal peoples.
- The identification of *subject matters* that could be discussed through such processes, including matters pertaining to lands and resources, governance, jurisdiction, fiscal arrangements, program and service delivery arrangements and implementation.
- The establishment of a framework to guide the negotiation and conclusion of *financial arrangements*, as well as the administration, management and implementation of the Government of Canada's fiscal obligations and responsibilities stemming from treaties, self-government and related agreements.

To ensure that this new law accurately reflects and keeps pace with Aboriginal and treaty rights law as it evolves over time, legislative review measures will be necessary. In this respect, scheduled reviews of the legislation could be undertaken every five years for the purposes of identifying amendments to be made to it.

#### ***2.4 An Independent Supervisory Institution***

Given the large number of recommendations that have been made by previous inquiries concerning the need for national level institutions that are independent, empowered, and have effective powers of oversight concerning Aboriginal-government relations, it is surprising to this Committee that few such structures have been established to date. The Penner Committee, for example, recommended the establishment of a monitoring agency

or ombudsman, reporting to Parliament and responsible for ensuring the federal government carries out its responsibilities towards First Nations.<sup>19</sup>

The Royal Commission on Aboriginal Peoples recommended the establishment of independent and neutral regional treaty commissions to create an environment conducive to the renewal of treaty relationships and the establishment and conduct of new relationships.<sup>20</sup> The RCAP also recommended an independent Aboriginal Peoples Review Commission, to report to Parliament and monitor progress on treaty implementation, and the achievement of self-government, among other matters.<sup>21</sup> A centrepiece of RCAP's recommendations for new structures to supervise the negotiation and implementation of new and renewed relationships was the Aboriginal Lands and Treaties Tribunal. This body would have many functions, including supervising and ensuring the good faith of the parties in negotiation and implementation activities. As an independent administrative tribunal it would adjudicate matters otherwise destined for litigation in the regular courts.<sup>22</sup>

The Committee concludes that an independent institution, reporting to Parliament, has much to contribute to the smooth operation of relationships of partnership with Aboriginal peoples. Such institution would need to be sufficiently empowered to allow it to effectively discharge its mandate as an independent overseer of Aboriginal-government relations.

---

<sup>19</sup> The Committee also made recommendations for an independent secretariat to facilitate and provide a neutral forum for conducting negotiations, an advocacy office to represent First Nation interests in legal disputes affecting their rights, and a specialized tribunal to decide disputes in relation to agreements between First Nations and governments. Penner Report, pp. 62, 67, 124-125.

<sup>20</sup> As suggested by RCAP, Treaty Commissions would facilitate negotiations, engage in 'fact-finding' activities, offer binding and non-binding dispute resolution.

<sup>21</sup> RCAP Report, Recommendations 2.2.15-16 and 5.1.2.

<sup>22</sup> As envisioned by the Royal Commission, the Tribunal would be able to issue binding orders and decisions, and provide appropriate remedies in respect of treaty-making, implementation and renewal processes, as well as the settlement of specific claims. RCAP Report, Volume 2, pp. 602-603.

The recommendations RCAP made for an Aboriginal Peoples Review Commission, Treaty Commissions and an Aboriginal Lands and Treaties Tribunal, as well as those of the Penner Committee concerning an independent ombudsman and monitoring agency provide useful guides in mandating such an institution. The Canadian Human Rights Commission and the Commissioner of Official Languages also provide concrete precedents for modelling the structure, organization, powers and duties of an Aboriginal oversight body.

RCAP recommended that many functions be allocated across several institutions. The Committee is of the view however, that these functions could instead be consolidated or integrated within a single structure. We come to this conclusion for several reasons. First, many of these functions are not incompatible. Second, our recommendation, discussed in the following section, for measures to enhance the Canadian judiciary's capacity to hear and adjudicate Aboriginal and treaty law cases reduces the need for a separate, specialized tribunal. Third, the Government of Canada has not indicated its willingness at this time to undertake the type of institutional reform and reorganization that would be required if several new bodies, of the type recommended by RCAP, were to be created.

The Committee believes that a new institution, in the form of a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission would fulfil the need for a national-level, independent supervisory institution. It would serve Aboriginal and government parties by assisting them to address the political aspects of their relationships when requested, and encouraging them to meet their legal obligations. This institution would also provide an important point of public access to information concerning Aboriginal-government relations for Aboriginal peoples, leaders and organizations, as well as non-Aboriginal political leaders, parliamentarians and the interested Canadian public.

Such a Commission could be assigned a broad mandate to oversee relationships in a manner which promotes, respects and upholds the Aboriginal and treaty rights of

Aboriginal peoples, the honour of the Crown, and the spirit and intent, as well as the terms of treaties, self-government and related agreements and legislation. It would not, however, interfere with aspects of the relationship between Aboriginal peoples and the Crown that are in their essence political. With respect to this mandate, a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission could be assigned several duties and associated powers. These might include a public reporting and education role, an investigative role and a role in facilitating Aboriginal-government relationships. The potential scope of these roles, and associated powers of the Commission are discussed in more detail below.

#### *Public Reporting and Education Role:*

The Commission could prepare annual reports to be submitted to Aboriginal organizations and to the House of Commons and the Senate. Annual reports would:

- relate all activities of the Commission carried out in respect of its duties;
- provide general recommendations to government and Aboriginal parties and their representatives, as appropriate; and
- identify follow-up actions taken to address recommendations made in previous reports.

The Commission could undertake activities to increase public recognition and awareness of constitutionally protected Aboriginal and treaty rights, treaties, Aboriginal self-government and relationships involving Aboriginal peoples and governments, as well as legislation pertaining to Aboriginal peoples. It could also act as a point of liaison between Aboriginal organizations, communities and institutions, parliamentary committees, departments and agencies of the Government of Canada.

#### *Investigative Role:*

The investigative role of the Commission could potentially encompass two related functions: an ombudsman-type function and a compliance-monitoring function. In its

capacity as an ombudsperson for Aboriginal peoples, the Commission would receive complaints and, where warranted, investigate and report on alleged breaches of treaties, self-government and related agreements and legislation (including new legislation on Aboriginal-government relations), Aboriginal and treaty rights, and the fiduciary obligations of the Crown. As part of its investigative role the Commission could also, in defined circumstances, initiate independent investigations and undertake compliance-monitoring or “audits” in respect of these matters.

*Facilitation Role:*

The Commission could also play an active role in promoting and facilitating non-adversarial discussions between Aboriginal and government parties, by actively assisting them to address matters which arise in the course of negotiating and implementing their relationships. On request, the Commission could be employed to guide the parties in their discussions, in accordance with fair and proper standards of conduct.

In fulfilling all of the roles identified above, the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission’s mandate could extend to matters relating to:

- (a) new legislation to guide the Government of Canada in negotiating and implementing relationships with Aboriginal peoples, as proposed in Recommendation 3 above;
- (b) the negotiation and implementation of relationships and associated treaty, self-government and related agreements and legislation;
- (c) the recognition and upholding of the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal Peoples of Canada; and
- (d) the fiduciary relationship, and discharge of the Government of Canada’s fiduciary obligations in respect of Aboriginal peoples.

With respect to its structure, organization and appointments, the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission could be composed of a Chief

Commissioner and regular members appointed by the Governor-in-Council. The Chief Commissioner could be appointed by resolution of the House of Commons and the Senate, with the concurrence of organizations representing Aboriginal peoples. The appointment of regular members should be made on the basis of nominations put forward by national organizations representing the Aboriginal peoples of Canada, including those who represent Aboriginal women and urban Aboriginal peoples. One or more members should be nominated by the Government of Canada.

The Commission's independence from government would be secured by the appointment process, the Commission's reporting procedure, and the Commission's freedom to recruit its own staff and set the terms and conditions of employment.

In light of the testimony we received, and our findings and conclusions on the need for an independent institution to guide the establishment and operation of relationships between the Government of Canada and Aboriginal peoples:

#### **Recommendation 4**

**The Committee recommends that, with the agreement of Aboriginal peoples and their representative organizations, the Government of Canada establish through legislation a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission. The Commission should serve as an independent oversight body for relationships involving Aboriginal peoples and the Government of Canada and should report to Parliament.**

**The Committee further recommends that the mandate of the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission comprise three primary roles:**

- i. A public reporting and education role;**
- ii. An investigative role, encompassing ombudsman and compliance-monitoring functions; and**
- iii. A facilitation role.**

The Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission, as a new independent institution assuming oversight functions in respect of Aboriginal-government relations could be established in a part of the new legislation outlined above in Recommendation 3. Such legislation could set out the roles, powers, duties and structure of the Commission, as described above.

### ***2.5 The Canadian Judiciary***

Complex issues are raised in the adjudication of Aboriginal and treaty rights cases. These issues must be resolved using doctrines of law uniquely applicable to Aboriginal peoples and their rights.

Enhancing the capacity of the Canadian judiciary to deliver justice services to Aboriginal people remains an important imperative. In this regard we see a need for presiding judges at all levels of the judiciary in Canada, senior court officials and lawyers to be given opportunities for cross-cultural training and education on an ongoing basis to enhance their awareness of Aboriginal and treaty rights, developments in Aboriginal law, as well as Aboriginal perspectives, cultures and traditions, and legal issues facing Aboriginal peoples.

We believe that by improving the capacity of the Canadian judicial system to adjudicate cases involving Aboriginal and treaty rights, consistent, timely, authoritative and enforceable decisions and remedies will be more readily available to Aboriginal peoples than is now the case.

### **Recommendation 5**

**The Committee recommends that judges, senior officials and lawyers working at all levels of the judiciary in Canada be given opportunities for cross-cultural training and education to enhance their awareness of Aboriginal and treaty rights, developments in Aboriginal and treaty law, as well as Aboriginal perspectives, cultures and traditions, social and legal issues facing Aboriginal peoples.**

### **3. Implications of Our Recommendations**

Our recommendations have implications for all three branches of government. The executive is called upon to change the way it is organized to manage and administer relationships with Aboriginal peoples. Parliament will become more fully engaged in matters pertaining to Aboriginal and treaty rights and Aboriginal-government relationships with the establishment of an independent Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission that reports directly to it. The legislative branch of government will also have an ongoing role in reviewing the implementation of new legislation guiding the federal government in its relationships with Aboriginal peoples and participating in debates concerning amendments to the new Act. Finally, our recommendations call for new initiatives to enhance the capacity of the Canadian judicial system to deliver justices services to Aboriginal peoples in a timely, consistent and authoritative manner.

We believe that the participation of all branches of government as well as Aboriginal peoples in these reforms is appropriate, given the symbolic and practical implications that new relationships will have for ensuring reconciliation and partnership between Aboriginal and non-Aboriginal Canadians.

We also believe that Aboriginal peoples and organizations must be full partners with the government in carrying out and implementing these recommendations. Their agreement is required to put in place the various mechanisms we recommend.

Our recommendations are directed at overcoming systemic and structural impediments to the timely and efficient negotiation and implementation of new relationships. We anticipate that, if acted upon, our recommendations for institutional and legislative reform will better serve both governments and Aboriginal peoples as they work cooperatively to establish relationships of partnership and coexistence. Above all else, the Committee

hopes that its recommendations will help create a climate that is conducive to allowing the creative and richly diverse approaches to Aboriginal government and Aboriginal-government relations that Aboriginal peoples are developing and advocating to be realized in practice.

Although a reallocation of existing resources and the dedication of some new resources will be required to implement our recommendations, over time, we anticipate system-wide fiscal savings as treaties, agreements and relationships between Aboriginal peoples and Canada are negotiated and implemented in a more timely, consistent and predictable fashion. Savings will also be realized as the government's administrative structures are reoriented to support partnership rather than dependency-based relationships, and when the incentive for Aboriginal and government parties to use the courts as a primary forum for dispute resolution diminishes with the proper implementation of the Crown's legal obligations and with the supervision of relationships by a neutral, independent oversight body.

In *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan*, the Government of Canada responded to RCAP by signalling its commitment to renewing partnerships with Aboriginal peoples. The Committee recognizes that the single most important ingredient in forging new relationships between Aboriginal peoples and government is the political will of the government of the day. We hope our recommendations will add further impetus to the realization of commitments made to Aboriginal peoples by the Government of Canada in *Gathering Strength*.

Finally, in the course of the Committee's work, our attention was drawn to the *Final Report of the United Nations' Special Rapporteur on Treaties, Agreements and other Constructive Arrangements between States and Indigenous Populations*. We note that many of our recommendations for structural change mirror those made by the Special Rapporteur. In particular, he recommended an advisory conflict-resolution body, a new

legislative order, and appropriate administrative and judicial structures to manage relationships between indigenous and non-indigenous peoples and governments.<sup>23</sup> The Committee believes that Canada's actions must be consistent with developing international principles and standards of human rights as they apply to indigenous peoples.

---

<sup>23</sup> See Miguel Alfonso Martinez, *Final Report: Study on Treaties, Agreements and other Constructive Arrangements between the States and Indigenous Populations*. n.d., at p.69.

## **PART TWO:**

### **ISSUES RELATED TO ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT**

In the course of our hearings, witnesses discussed with us many important issues related to our mandate to study Aboriginal governance. In Part One, the Committee focused on the structural and institutional foundations we believe are required to support new relationships based on partnership. Our recommendations are aimed at effecting improvements in Aboriginal-government relations. This is one dimension of Aboriginal self-government.

In this part of our report, we shift our attention to matters that impinge upon other aspects of Aboriginal governance, including the structure, powers and financing of Aboriginal governments and capacity-building. Given the Committee's focus in this report on structural and institutional change, we decided not to make recommendations on these matters. However, we think it is important to document some of the issues, problems and proposals presented to us. Accordingly, this part provides an overview of what we heard.

#### **1. Approaches to Aboriginal Governance**

As part of our study, Committee members wanted to learn more about self-government arrangements, including different approaches to structuring Aboriginal governments, and the potential scope and exercise of Aboriginal governance authority. In view of the demographics of the Aboriginal population -- according to a paper prepared by the National Association of Friendship Centres and the Law Commission of Canada, over 50% of the Aboriginal population now lives in urban centres<sup>24</sup> -- we were particularly interested in exploring approaches to Aboriginal governance in urban and off-reserve environments.

---

<sup>24</sup> NAFC and LCC, *Re-Fashioning the Dialogue*, February 1998, p. 5.

Witnesses from across the country commented on features such as governing structures, powers and responsibility, and membership within the context of a wide variety of arrangements. Presentations were widely diverse. Some arrangements reflected on/off reserve distinctions and divisions created by the *Indian Act* and federal policies, and in some cases, attempts to overcome these divisions. These models demonstrated creativity, at the same time pointing to the challenges associated with the development and implementation of different approaches. Witnesses repeatedly told us that “no one size fits all,” and that approaches to self-government must accommodate diversity and allow for evolution over time. They also stated that it would be inappropriate for the federal government or provincial governments to dictate models of self-government.

The structural approaches to self-government that we heard about included public government, in which Aboriginal peoples comprising the majority in a particular territory share a common government with all residents; multi- or single-level forms of government specific to a particular Aboriginal group or nation; off-reserve pan-Aboriginal government; and various alternatives for urban governance. The Committee recognizes that these represent only a portion of the rich variety of approaches to Aboriginal governance that are being contemplated and developed by Aboriginal peoples. Here, we highlight some of the approaches and innovative features presented to us.

### ***1.1 Public Government***

With the establishment of Nunavut, Canadians are now familiar with the concept of public government in a context where Aboriginal people form the majority of the population. In our hearings, witnesses spoke about public government models being advanced by the Inuit of Nunavik (northern Quebec) and the Inuvialuit and Gwich'in of the Beaufort-Delta region of the Northwest Territories. The Inuit of Nunavik wish to bring public bodies in that region, many of which were established under the James Bay and Northern Quebec Agreement, under the jurisdiction of a single government and Nunavik Assembly, elected by all residents of the region, both Aboriginal and non-

Aboriginal. In the Northwest Territories, the Inuvialuit and Gwich'in are pursuing a form of regional public government. These governments would exercise government authority in respect of matters of a local nature, as well as in some instances provincial-type jurisdictional authorities, but these would be subject to federal and territorial standards.

### ***1.2 Land-Based Metis Government***

As the only Metis communities in Canada that have secured a collective land base for their members, the eight Metis settlements located in Alberta are in a unique situation. In 1989, the Province of Alberta and the Federation of Metis Settlements entered into an Accord that provided for a Metis land base, protected in the Constitution of Alberta, and a significant degree of governing power.<sup>25</sup> Under the Accord, the Metis Settlements General Council (MSGC) holds land in fee simple on behalf of the eight Metis Settlements.<sup>26</sup> By-law making powers set out under the *Metis Settlements Act* include matters normally associated with municipalities, as well as some areas for which the provincial government is usually responsible. Each settlement has a local council that governs in respect of local matters. The five council members of each local settlement council comprise the Metis Settlements General Council, which has jurisdiction over matters of concern to all eight settlements. This governance arrangement provides a useful model of how a "federal" system of Aboriginal government can operate.

To resolve disputes under the Metis Settlements legislation and to provide an effective and culturally sensitive forum to address issues outside the regular court system, the Metis Settlements Appeals Tribunal was created. This tribunal has exclusive jurisdiction over all land and membership disputes, and can act as a mediator or arbitrator under the *Arbitration Act*. It can exercise jurisdiction over any dispute, with the agreement of all concerned parties.

---

<sup>25</sup> The Accord includes an agreement between the Metis and Alberta government and provides for four implementation statutes: The *Metis Settlements Act*, the *Metis Settlements Land Protection Act*, the *Metis Settlements Accord Implementation Act*, and the *Constitution of Alberta Amendment Act*.

<sup>26</sup> The eight settlements comprise approximately 1.25 million acres of land.

Another interesting feature of the Accord's provisions for Metis governance is the seven year transitional phase, during which certain governmental functions remain under the control of a Transition Commission. The Transition Commission was designed to assist the Metis Settlement Councils and the General Council in acquiring greater responsibilities for governance of the Metis Settlements. The Accord also provided transitional funding over the same period to bring the physical and administrative infrastructure of the settlements to levels comparable with other rural municipal governments in Alberta. We were told that such a transition period has many benefits: it can allow for the development of infrastructure, training, technical and administrative support, while giving the parties an opportunity to adjust to a new governing framework.

### ***1.3 Nation or Treaty-Based Approaches***

The New Brunswick Aboriginal Peoples Council (NBAPC), an organization representing Aboriginal people living off-reserve, described their vision of an integrated form of Aboriginal government comprising several tiers. The first tier, the tribal level, would require a reconstitution of Mikmaq and Maliseet tribal governments. Mikmaq and Maliseet people would be citizens of their tribal government regardless of residence and *Indian Act* status. The tribal government would have jurisdiction over certain matters affecting the nation, such as land claims, Aboriginal and treaty rights, tribal membership, culture, language, spirituality and history. The second tier of government would consist of service delivery institutions in areas such as housing, economic development, and job training. These institutions would again serve all citizens of the nation. The third tier would provide for the involvement of the Mikmaq and Maliseet nations in the federal and provincial legislatures. The NBAPC proposed that seats be set aside in Parliament and the provincial legislature for Aboriginal representatives elected by all members of the nation regardless of residency.

A treaty-based model was presented by the Congress of Aboriginal Peoples (Saskatchewan) and the Treaty Four Governance Committee. They described a model of

self-government organized within Treaty Four territory. The 33 Treaty Four First Nations would form a Governing Council (Legislative Assembly) for the territory. This Governing Council would include members living on and off reserve.

#### *1.4 Urban Governance*

In cities across Canada, Aboriginal people are developing institutions and models for urban governance. Some of these, we heard, involve Aboriginal peoples of various origins, while others are based on membership in a particular nation. Witnesses explained that in urban areas, Aboriginal governance could take various forms. They argued that self-government must be understood to encompass a wide range of structural and governance arrangements and types of responsibilities. They also stressed that approaches to self-government for Aboriginal people in urban areas must demonstrate considerable flexibility.

The Law Commission of Canada and the National Association of Friendship Centres have launched a joint project to reassess approaches to urban Aboriginal governance. In a paper tabled with the Committee, they reviewed three main approaches: "nation-specific", "urban community", and "territorial/majority".<sup>27</sup>

- Nation-specific models would involve urban Aboriginal residents of common heritage. The LCC-NAFC paper suggests that nation-specific initiatives could take an extraterritorial form, in which urban members participate in and are directly or indirectly served by land-based governments, or could involve urban Aboriginal residents of common heritage initiating self-government on their own. The nation-specific approach was described as consistent with RCAP's recommendation that self-government be undertaken at the level of the Aboriginal nation.

---

<sup>27</sup> NAFC-LCC, *Re-Fashioning the Dialogue*. This paper draws on existing literature, including the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

- Under urban community approaches, Aboriginal residents of urban areas, regardless of status, treaty, nationality or other criteria, would form common authorities for governance over certain institutions or jurisdictions.
- Territorial/majority approaches would involve distinct Aboriginal communities or reserves within an urban setting exercising self-governing powers. These approaches could be pursued on a nation-specific or "pan-Aboriginal" basis.

Witnesses from the LCC and NAFC suggested that these approaches each have practical relevance as well as weaknesses. Marc Maracle of the NAFC emphasized that there is not now an adequate forum in which urban governance issues can be discussed. He emphasized that people need to come to the table to discuss self-determination and what is appropriate for them as individuals, families, and communities.

Vera Pawis Tabobondung of the Ontario Federation of Indian Friendship Centres stated that regardless of the model pursued, Aboriginal urban governments should not be a mirror of municipal governments. She commented that urban Aboriginal demographics call for the "design [of] something that is fresh, new and innovative in terms of governance in the urban Aboriginal community." (Issue 23, March 17, 1999, p. 30.)

### ***1.5 The Scope and Exercise of Aboriginal Governance Authority***

Witnesses shared similar views concerning the scope and exercise of Aboriginal self-government powers. Those who addressed the topic identified powers of Aboriginal self-government as variously encompassing the authority to establish and structure Aboriginal governments, to determine membership and citizenship, control lands and resources, protect and promote language and culture, and to provide for social and economic development and well-being through the exercise of authority in a range of jurisdictional fields. A common view is that Aboriginal governing authority extends well

beyond matters of a purely local nature into jurisdictional fields now occupied by federal and provincial governments.

Aboriginal groups that are engaged in self-government initiatives and negotiations confirmed that Aboriginal peoples are seeking recognition of their governance capacities and authorities across a very wide range of areas and jurisdictions.

Many witnesses appearing before the Committee identified access to and control over a land and resource base as a critical jurisdictional ingredient in the financing of self-sufficient Aboriginal governments.

Other interveners noted the primary importance of considering the purposes and goals that the exercise of Aboriginal self-government should ultimately serve. The B.C. Aboriginal Women's Council for example, suggested that Aboriginal governments must be able to address economic and social development concerns, and should effect positive change in areas such as the delivery of social services, labour force participation and training.

Grand Chief Joseph "Tokwiro" Norton of the Mohawk Council of Kahnawake suggested that jurisdictional authority must be exercised in a manner which is compatible with the traditions, customs and culture of the people, even in situations where harmonization with other federal and provincial laws and authorities is an imperative or objective.

In a joint presentation, the Treaty Four Governance Committee and the Congress of Aboriginal Peoples (Saskatchewan) adopted RCAP's position on the scope of the inherent right of self-government. RCAP described the scope of the inherent right of self-government as comprising "all matters related to the good government and welfare of Aboriginal peoples and their territories." The Commission divided this sphere of authority into two sectors: a core and a periphery. The core sector broadly encompasses

all matters of vital concern to the life and welfare of a particular Aboriginal people, its culture and identity; and the periphery encompasses matters that may have a major impact on adjacent jurisdictions and would require substantial coordination with other governments.

With respect to the scope of Aboriginal governance, in its brief, the Mamuitun Tribal Council expressed support for proposals similar to those reflected in the Charlottetown Accord. The Council recommended that:

The government of Canada should confirm and reiterate that the exercise of the right to self-government includes the power of legislative bodies duly constituted by the First Nations to enact laws in order to: preserve their languages, cultures, economies, identities, institutions, and traditions and to ensure they flourish; develop, maintain and strengthen their links with their lands, waters and environment; ... [and to] determin[e] and control their development as peoples in accordance with their own values and priorities and to ensure the integrity of their societies.<sup>28</sup>

Aboriginal witnesses were very cognizant of the great diversity among Aboriginal peoples and nations and the unique history and culture of each. In our hearings, individuals and organizations were hesitant to propose any one analysis of the scope of governance authority that would be applicable to all situations.

Witnesses also emphasized that the powers to be exercised need to evolve over time, as Aboriginal peoples develop their governance authorities and capacities. Such evolution may take place in consultation with other affected governments. An incremental approach could address the differing experiences, history and capacity of each group of Aboriginal peoples.

---

<sup>28</sup> Mamuitun Tribal Council, Brief, February 1999, p. 8.

## 2. Financing Aboriginal Governments

Self-government cannot be achieved without a strong foundation of effective and efficient fiscal arrangements. Current arrangements, in particular those between DIAND, Indian Act bands and tribal councils, were described by witnesses as inadequate, cumbersome and, more importantly, based on principles that have little relation to the actual needs of communities.<sup>29</sup> Harold Calla, Director of Finance for the Squamish Nation, made the following observations:

First Nations governments are probably the only governments left that function on 12-month planning sections because that is all that Indian and Northern Affairs Canada allows us. We function based not upon what our needs are but upon what funds are made available. We have to start identifying our real needs and put them forward in a way that reflects the real cash flow required to make our government function ... we have endured for too long the relationship of contribution agreements with the federal government through Indian and Northern Affairs Canada. (Issue No. 16, December 2, 1998, p. 9)

Aboriginal governments and organizations that receive funding through other means echoed similar concerns. For example, we were told that funding levels to support Metis aspirations do not in any way reflect *per capita* needs.

Several principles for fiscal arrangements emerged from our testimony:

- Aboriginal governments must be assured of the necessary funds to provide a standard of service comparable to neighbouring non-Aboriginal governments and consistent with their jurisdictional responsibilities. Representatives of the Federation of Saskatchewan Indian Nations emphasized that fiscal arrangements must ensure that Aboriginal governments can provide a comparable level of programs and services, but

---

<sup>29</sup> See for example, Sol Sanderson, Issue No. 19, February 9, 1999 and Harold Calla, Issue No. 16, December 2, 1998.

also must take into account the need for Aboriginal communities to catch up to base line provincial and national standards of economic and social development.

- A fiscal policy framework for the funding of Aboriginal governments is required. In a joint brief, the Inuvialuit Regional Council and Gwich'in Tribal Council called for a fiscal policy framework, noting that in the absence of such a framework, Aboriginal groups must negotiate self-government agreements without any assurance that sufficient resources will be in place to support their governments. Similar recommendations on the need for umbrella approaches and certainty in financing were made by the Federation of Saskatchewan Indian Nations.
- Barriers to economic self-sufficiency must be removed so that opportunities for "own-source" funding can be enhanced. Many witnesses identified barriers to fiscal autonomy and economic development stemming from the *Indian Act*. The Indian Taxation Advisory Board and other interveners spoke to us of the potential for revenue generation through the exercise of powers of taxation by Aboriginal governments. The Indigenous Bar Association pointed out that alternative financial instruments should be explored for their potential application in Aboriginal government contexts. Many interveners recounted their experience with Aboriginal economic development initiatives and institutions that operate for the benefit of Aboriginal communities. Their evidence confirmed that economic development initiatives provide a valuable source of funds that can be directed to various purposes, at the discretion of Aboriginal peoples and their governments.
- Many witnesses linked the issue of financing Aboriginal government with an Aboriginal land and resource base. They reiterated the need for greater access to lands and resources, and opportunities to develop and manage these in ways which are compatible with Aboriginal traditions of stewardship and collective ownership. We also heard calls for a more equitable sharing of the economic benefits derived from

the use, development and exploitation of lands and resources within the traditional territories of Aboriginal peoples. In their presentation, the Atikamekw Nation Council spoke of Aboriginal government powers to make laws in respect of lands and resources in order to finance their governments.

- Finally, fiscal arrangements must provide for accountability to community members. Some Aboriginal witnesses expressed their concern about systems of financial accountability and the financial management practices of their governments and organizations. We also heard evidence of changes that are being made in this area at a community level and through forums that involve Aboriginal and non-Aboriginal governments in discussions about new fiscal arrangements and the principles for sound fiscal management.

In Saskatchewan, the federal government and the Federation of Saskatchewan Indian Nations are involved in bilateral Treaty Table discussions (with the province as observer). A Fiscal Relations Table was set up under the main Treaty Table to discuss government-to-government fiscal relations. The Indigenous Bar Association suggested that a national Fiscal Relations Table could serve as a means to facilitate discussion on options for the funding of Aboriginal governments.<sup>30</sup>

The Committee believes that processes to discuss options for improving fiscal relations are a positive and important step, and one that could be adopted in other regions, provinces or on a national level.

### **3. Capacity Building For Aboriginal Governance**

Witnesses told us that just as institutional and legislative reforms are required to establish a firm foundation for negotiating and implementing relationships, so too are measures to

---

<sup>30</sup> Indigenous Bar Association, Brief, March 2, 1999.

assist Aboriginal peoples in building their governance capacity. The experience of colonization and decades of outside administration has been devastating to once sovereign and independent Aboriginal peoples. We heard that the ability of Aboriginal communities to govern themselves is dependent on the development of skills and internal capacity to take on and effectively administer new arrangements. As Grand Chief Perry Bellegarde of the Federation of Saskatchewan Indian Nations told the Committee, "We need to restore self-government by building capacity and accountability."

The creation of an Aboriginal governance institute to aid in capacity building was a key recommendation of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. The Commission called for the federal government, in cooperation with national Aboriginal organizations, to establish an Aboriginal government transition centre with a mandate to:

- (a) research, develop and coordinate, with other institutions, initiatives and studies to assist Aboriginal peoples throughout the transition to Aboriginal self-government;
- (b) develop and deliver, through appropriate means, training and skills development programs for community leaders; and
- (c) facilitate information sharing and exchange among community facilitators, leaders and others involved in nation rebuilding processes.<sup>31</sup>

The Committee's experience during the course of our hearings has certainly reaffirmed the pressing need for such an institute. In his testimony, Grand Chief Bellegarde emphasized that training for the leaders and administrators of Aboriginal governments is required. He described a proposal for a governance institute that is being developed by the Federation of Saskatchewan Indian Nations:

---

<sup>31</sup> RCAP Report, Volume 2, p. 331.

A governance institute would be a place for training and education, constitutional development, citizenship acts, inherent rights, customs and laws. It is a First Nation initiative intended to provide professional training for First Nation leaders and administrators in three aspects of capacity: training of leaders, chiefs and councils, executive officers and band administrators; community discussion and engagement in rebuilding government; and development of model citizenship codes, constitutions, legislative and policy instruments and other tools of governance. (Issue No. 28, May 4, 1999, p. 31.)

Witnesses from the Inuvialuit Regional Council and the Gwich'in Tribal Council stressed that capacity-building must take place during the negotiation of self-government agreements, to ensure that communities are ready to take on new roles. John Graham of the Institute on Governance, who described building governance capacity as a long-term process with a very long start-up period, echoed this view.

In their presentation, the Indigenous Bar Association urged governments in Canada to facilitate the rebuilding of Aboriginal peoples' capacity to govern themselves in ways that are appropriate to their respective cultures. The IBA endorsed RCAP's recommendation for an Aboriginal government transition centre and expressed the association's willingness to play a significant role in its implementation, in light of its Aboriginal perspective and expertise in law and governance issues.

Several witnesses related their experiences in developing self-government. For example, representatives from the Metis Settlements General Council told us of some of the key lessons they learned from their experience in implementing governing structures over the last 10 years. They spoke to us about such practical matters as terms of office for elected officials, by-law- and decision-making processes. This type of valuable experience and knowledge can and should be shared with others.

The question of accountability is closely linked to capacity-building and the development of good governing practices. We know that accountability is a significant concern both within and outside Aboriginal communities, and heard disturbing testimony on this subject.

Representatives of the First Nations Accountability Coalition (FNAC) expressed grave concerns about current financial management practices within First Nation communities. They questioned how members can be enthusiastic about increased self-government and financial discretion when some leaders are abusing the limited powers that currently exist under the *Indian Act*. Leona Freed, FNAC (Manitoba) president, recommended the appointment of an Aboriginal ombudsman to provide an avenue for band members who feel that their government is mismanaging band funds.

In our view, a governance institute can play an important role in building accountable governments through skills training, developing governance tools and appropriate checks and balances within government administration and management, and sharing good governance practices.

The Committee believes that capacity-building is an essential component in the reestablishment and development of Aboriginal governments. The federal government has expressed its support for initiatives in this area. In *Gathering Strength*, the government stated that it is "prepared to work with Aboriginal people to explore the possible establishment of governance resource centres."<sup>32</sup> More recently, DIAND indicated that it plans to establish governance transition centres to highlight best practices and maximize shared experience and expertise.<sup>33</sup> While the Committee applauds such initiatives, some witnesses voiced their concern that the federal government has been slow to take action.

---

<sup>32</sup> *Gathering Strength*, p.15.

<sup>33</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, *Plans and Priorities, 1999-2000*.

The Committee calls on the federal government to follow through with its *Gathering Strength* commitment to support Aboriginal government capacity-building. We believe strongly that the time for action is now, while many Aboriginal governments are in the process of rebuilding and assuming new and enhanced authority.

The Committee agrees in principle with the concept of a national institution such as that proposed by RCAP. We foresee such an independent institution serving a role as described by RCAP, the FSIN and others: research, information gathering and sharing on Aboriginal governance matters; training and skills development for community leaders; development of model citizenship codes, legislative instruments, and other tools of governance; sharing best practices, and related functions.

In our view, capacity-building can be best supported by an institute (or institutes) that is impartial and independent of the federal government. In practice it may be that regional centres, with national links, might best serve the needs of Aboriginal communities. Such an agency should be directed and administered by Aboriginal peoples, and should accommodate the cultural diversity that exists among them. National Aboriginal organizations, the Indigenous Bar Association and other Aboriginal institutions and organizations with expertise in capacity-building and accountability could be invited to share in the development of options and strategies for implementation.

#### **4. Aboriginal Women and Self-Government**

Representatives of Aboriginal women's organizations who appeared before our Committee spoke about the importance of ensuring that the voices of Aboriginal women are heard in self-government initiatives. As Veronica Dewar of Pauktuutit stated, "we cannot fly together if one of us has a broken wing."

Representatives from Aboriginal women's organizations and others told us that Aboriginal women are particularly alienated from meaningful participation in self-government and related initiatives. This is a consequence of their marginal social and economic circumstances, and the fact many Aboriginal women and their children live off-reserve and are thereby excluded from community decision-making processes. In their presentation to the Committee, the B.C. Aboriginal Women's Council identified the disadvantage, frustration and exclusion women experience as stemming from lack of information about the activities of Aboriginal leaders in the area of self-government, and the limited opportunities they have for inclusion in consultation processes.

Some Aboriginal witnesses, including those not specifically appearing before us as the representatives of Aboriginal women, noted the valued, influential roles of Aboriginal women in the governing traditions of many Aboriginal societies, as well as in traditional economic and social structures. They spoke of the need to include Aboriginal women in political structures and processes in ways that build on these traditions, and honour and value women.

Veronica Dewar of Pauktuutit called on the federal government to assume a leadership role on the issue of gender equality in self-government negotiations. Representatives of the Metis National Council of Women (MNCW) drew attention to RCAP's recommendation for the federal government to provide funding to Aboriginal women's organizations to facilitate their participation in self-government and nation-building processes. They noted that while *Gathering Strength* expressly refers to the importance of involving women in such processes, additional funding has not been forthcoming from the federal government to meet this imperative.

Witnesses also commented on Aboriginal women's rights. Both Veronica Dewar and Marilyn Buffalo, President of the Native Women's Association of Canada, supported the

view that the Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to self-government arrangements. Ms. Dewar told the Committee:

I firmly believe that all Aboriginal Canadians, men and women, would seek the same kind of protection and equality that the Charter offers. For example, who could argue with section 7, which states that everyone has the right to life, liberty and the security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. (Issue No. 25, April 13, 1999, p. 46.)

Based on the message that we received from Committee witnesses, we believe that serious efforts must now be made to ensure the inclusion of Aboriginal women in the development, negotiation and implementation of Aboriginal self-government initiatives. Such initiatives will benefit greatly when the voices of Aboriginal women are heard.

In addition to comments on the participation of women in self-government initiatives, we heard broader concerns expressed about the role and treatment of Aboriginal women. The B.C. Aboriginal Women's Council raised the issues of employment equity for Aboriginal women, the full inclusion of Aboriginal women in healing initiatives, and more generally, the disproportionate levels of unemployment, substandard education, poverty, welfare, and economic hardship that Aboriginal women experience. Aboriginal women's organizations called for additional government funding to support various programs and initiatives.

## **5. Aboriginal Youth and Self-Government**

The Committee was very interested in hearing the perspectives of Aboriginal youth and learning about circumstances they face in the context of self-government. In her testimony, Stacy Hill, President of the Aboriginal Youth Council of the National Association of Friendship Centres drew attention to the demographics of the Aboriginal population, and stressed the importance of involving youth in discussions on governance. Witnesses identified challenges faced in constructively engaging youth in self-

government initiatives, but also spoke about various means by which Aboriginal groups are trying to facilitate youth involvement.

Veronica Dewar of Pauktuutit spoke about the lack of job opportunities for youth in Aboriginal communities in the north. She recalled talking to one youth who said she was going to high school, but had no future because there were no jobs in the community. While she did not wish to leave her relatives and family, she had no choice but to do so in order to seek employment.

A submission from the National Association of Friendship Centres provided an urban youth perspective. It made the following observations:

[T]oday's youth are the main repository of hope for the renewal of Aboriginal societies and cultures, many of which are desperately fragmented. Yet Aboriginal youth in urban areas are facing poverty levels that are truly horrific. All the related issues of substance, sexual and physical abuse and family breakdown threatens yet further generations of parents and children with disability, disadvantage and destructive social conditions. In the absence of effective Aboriginal governance, youth turn to alternative structure and institutions to find relevance and meaning ... such as youth gangs.<sup>34</sup>

These examples tell us that more must be done to engage Aboriginal youth in constructive ways. Our Committee is of the view that increased efforts to involve youth in decision-making are urgently needed.

More positively, we heard about ways in which Aboriginal organizations are including youth in their institutions and governing structures. For example, we were pleased to hear about the steps taken by the NAFC to bring the youth voice into their movement, and about the joint efforts of the NAFC and the Law Commission of Canada in carrying out research on youth and urban Aboriginal governance. The NAFC has an Aboriginal Youth Council which is an integral part of the organization's structure. Indeed, it was one of the few organizations to include youth in their delegation before our Committee. Stacey Hill,

---

<sup>34</sup> NAFC and LCC: *Re-Fashioning the Dialogue*, pp. 28 - 29.

President of the Aboriginal Youth Council, provided a first hand example of how the inclusion of Aboriginal youth in political decision-making empowers and focuses youth in constructive ways.

Other witnesses also commented on youth initiatives and self-government. For example, the Mamuitun Tribal Council told us that they have set up youth councils and have used schools to involve young people in the consultation process on their draft agreement-in-principle.

Involving Aboriginal youth in self-government initiatives is a positive step for Aboriginal communities. It can only help to promote constructive and innovative ideas for Aboriginal peoples to further Aboriginal self-government. The Committee is heartened by efforts such as those made by the NAFC to involve youth. We encourage governments to assist Aboriginal organizations and governments in promoting such involvement.

## **CONCLUSION**

The Committee is strongly convinced that the development of new and renewed relationships, based on partnership with Aboriginal peoples, requires legislative and institutional reforms. We believe that the measures recommended in the report will better serve governments and Aboriginal peoples as they work to build these relationships. The Committee hopes that its recommendations will also help to create a climate that facilitates diverse approaches to Aboriginal governance. Finally, we note again that the single most important ingredient is the political will of the government. The Government of Canada must take action -- both to implement the recommendations made by this Committee and others like it, and to truly live up to its commitments to forge new relationships based on principles of partnership and respect.

## RECOMMENDATIONS

### Recommendation 1

The Committee recommends that flowing from Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, federal approaches to engaging Aboriginal peoples in self-government negotiations be flexible, inclusive and demonstrate sensitivity to the diverse historical and contemporary circumstances of Aboriginal peoples and their aspirations for self-government. The Committee stipulates that Aboriginal self-government is an entitlement of First Nations, Inuit and Metis peoples and recommends that negotiation and implementation processes be made available on a basis which takes their respective interests and claims into account.

### Recommendation 2

The Committee recommends that a new Office of Aboriginal Relations be established through legislation by the federal government to assume responsibilities for negotiating and implementing relationships with all Aboriginal peoples. This office should be located outside the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Committee further recommends this Office be organized with two distinct and separate units: a Treaty and Agreements Negotiations Division and a Treaty and Agreements Implementation Secretariat.

### Recommendation 3

The Committee recommends that new legislation be introduced by the federal government for the purposes of providing a broad statutory framework to guide the Government of Canada in the negotiation and implementation of relationships by way of treaties and other agreements with Aboriginal peoples. The Minister responsible for the new Office of Aboriginal Relations should have responsibility for administering this legislation.

### Recommendation 4

The Committee recommends that, with the agreement of Aboriginal peoples and their representative organizations, the Government of Canada establish through legislation a Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission. The Commission should serve as an independent oversight body for relationships involving Aboriginal peoples and the Government of Canada and should report to Parliament.

**The Committee further recommends that the mandate of the Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission comprise three primary roles:**

- i. A public reporting and education role;**
- ii. An investigative role, encompassing ombudsman and compliance monitoring functions; and**
- iii. A facilitation role.**

#### **Recommendation 5**

**The Committee recommends that judges, senior officials and lawyers working at all levels of the judiciary in Canada be given opportunities for cross-cultural training and education to enhance their awareness of Aboriginal and treaty rights, developments in Aboriginal and treaty law, as well as Aboriginal perspectives, cultures and traditions, and legal issues facing Aboriginal peoples.**

List of Witnesses

**Tuesday November 3, 1998**

*Cree Naskapi Commission:*

Richard C. Saunders, Interim Chairman  
Philip Awashish, Commissioner  
Robert Kanatewat, Commissioner

**Wednesday November 4, 1998**

*Campbell River First Nations:*

Chief John Henderson

*Native Brotherhood of B.C.:*

Christine Hunt, First Vice President

*Laxgal'Sap Nisga'a Fishersmen's Commission:*

Chief Hubert Haldane

*Kwaitul First Nation:*

Chief Alfred Hunt

*Allied Tribes Tsimshian Nation:*

Victor Kelly, Spokesperson

*Gitksan Wet'suwet'en:*

Richard Morgan

*Namgis First Nations:*

Greg Wadhams, Councillor

*United Fishermen and Allied Workers' Union:*

John Radosevic, President

**Wednesday November 18, 1998**

*Metis Settlements General Council :*

Ken Noskey, President

**Wednesday November 25, 1998**

*National Aboriginal Housing Association:*  
Mel Buffalo, President

**Tuesday, December 2, 1998**

*Squamish First Nations B.C.:*  
Harold Calla, Director of Finance  
Jason Calla

**Tuesday, February 2, 1999**

*Mamuitun Tribal Council:*  
Rémy "Kak'wa" Kurtness, Chief Negotiator  
Chief René Simon  
Chief Denis Ross  
Chief Clifford Moar

*Congress of Aboriginal Peoples (Saskatchewan):*  
Jim Sinclair, President  
Jake Falcon, Board Member

*Treaty 4 Representatives:*  
Ron Crowe, Treaty 4  
Tony Côté, Treaty 4

*Akaitcho Territory Tribal Council:*  
Chief Jonas Sangris, Yellowknives Dene (Dettah)  
Chief Don Balsillie, Deninu K'ue  
Sharon H. Venne, Chief Negotiator

*Bank of Montreal:*  
Ron Jamieson, Senior Vice-President

**Wednesday, February 3, 1999**

*O.I. Group of Companies:*

Roger Obonsawin, President

*Aboriginal Women's Council:*

Leonie Rivers, Acting Administrator

Lynne Widdows, Technician, Sko'mish

*Nunavut Implementation Commission:*

John Amagoalik, Chief Commissioner

**Tuesday, February 9, 1999**

*Indian Taxation Advisory Board:*

Chief Clarence Manny Jules

*Individual:*

Martin Dunn, Consultant

*First Nations Forum:*

Sol Sanderson, Chairman

Chief Eddy Head

Chief Roy Head

**Wednesday, February 10, 1999**

*Makivik Corporation:*

Pita Aatami, President

Harry Tulugak, Executive Assistant to the President

Johnny Peters, Vice President

George Berthe, Corporate Secretary

*Metis National Council of Women:*

Sheila Genaille, President

Alma Adams, Vice President

Marie Anne Piché, Director

**Wednesday, February 10, 1999 (continued)**

*Native Council of Canada:*

Dorris Ronnenberg, President

Richard Long, Executive Director

Keith Chiefmoon, Southern Director (Standing)

Barbara Wendt, Elected Councillor (Beaver First Nation - High Level Alberta)

**Tuesday, February 16, 1999**

*Michel Band:*

Gilbert Anderson, Chief and President

Caren Buss, Legal Advisor

*Indian Council of First Nations of Manitoba:*

Andrew Kirkness, Grand Chief

Raymond Chartrand, Chief

David Brant, Chief

*New Brunswick Aboriginal Peoples Council:*

Betty Anne Lavallée, President

Gary Gould, Secretary-Treasurer

**Tuesday, March 2, 1999**

*Indigenous Bar Association:*

David Nahwegahbow, President

Don Worme, past President

Helen Semaganis, Secretary-Treasurer

Diane Corbiere, Member

*First Nations Accountability Coalition:*

Rita Galloway, President (Saskatchewan)

Leona Freed, President (Manitoba)

**Tuesday, March 9, 1999**

*Individual:*

Fred Martin, Ackroyd, Piasta, Roth & Day

*Alberta Métis Settlements:*

Ken Noskey, President of the General Council

**Wednesday, March 10, 1999**

*Individual:*

Raoul Mackay, Historian

**Tuesday, March 16, 1999**

*Syncrude Canada Ltd:*

Robert Loader, Manager, Aboriginal Affairs

Beverley Davies, Co-ordinator, Aboriginal Development Program

**Wednesday, March 17, 1999**

*Ontario Federation of Friendship Centres:*

Vera Pawis-Tabobondung, President

Tim Thompson, Executive Director

*National Association of Friendship Centres:*

Wayne Helgason, President

Marc Maracle, Executive Director

Stacy Hill, Youth Representative, Vice-President, Aboriginal Youth Council

Rod MacDonald, President, Law Commission of Canada

**Wednesday, March 24, 1999**

*Akwesasne Reserve:*

Mike Mitchell, Grand Chief

Peter Garrow, Director of Education

Micha Menczer, Legal Counsel, Mohawk Council

Vaughn Phillips, Chief

Raymond Mitchell, Police Portfolio

Lucy Papineau, Director of Health

**Wednesday, March 24, 1999 (continued)**

*Kahnawake Reserve:*

Russell Roundpoint, Intergovernmental Liaison Officer

**Tuesday, April 13, 1999**

*Assembly of Manitoba Chiefs:*

Grand Chief Rod Bushie

Chief Michael Lawrenchuk

Chief Harvey Nepinak

*Métis Nation of Alberta:*

Audrey Poitras, President

Lorne Gladue, Director of Federal-Provincial Initiatives

Bruce Gladue, Research and Development Advisor

*Individual:*

Dr. Mark Dockstator

*Pauktuutit:*

Veronica Dewar, President

Tracy O'Hearn, Executive Director

**Tuesday, April 20, 1999:**

*Provincial Court of Saskatchewan:*

The Honourable Judge Linton J. Smith

*Aboriginal Council of Winnipeg:*

John Graham (*Institute on Governance*)

Erica Ballentyne

Naomi Handel

**Wednesday, April 21, 1999**

*Paul Chartrand Consulting Services:*

Paul Chartrand

**Wednesday, April 28, 1999**

*Laurentian University:*

Professor Herb Nabigon

*Department of Foreign Affairs and International Trade:*

Ambassador Mary Simon, Circumpolar Affairs

**Tuesday, May 4, 1999:**

*Inuvialuit Regional Corporation:*

Nellie J. Cournoyea, Chair and CEO

Richard Nerysoo, President, Gwich'in Tribal Council

Bob Simpson, Chief Negotiator, Beaufort/Delta Self Government  
(negotiating) Office

Charles Hunter, Legal Advisor

*Federation of Saskatchewan Indian Nations:*

Grand Chief Perry Bellegarde

Chief Tom Littlepruce

Chief Delbert Wapass

Chief Miller Nawakayas

**Wednesday, June 2, 1999**

*Conseil de la Nation Atikamekw:*

Ernest Awashish, President

Marc Dubé, Chief Negotiator

*Mohawk Council of Kahnawake:*

Grand Chief Joseph "Tokwiro" Norton

Frank Vieni, Federal Negotiator

Arnold Goodleaf, Director, Intergovernmental Relations Team (IRT)



**Forger de nouvelles relations :  
L'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada**

**Comité sénatorial permanent  
des  
peuples autochtones**

**Président  
L'honorable Charlie Watt**

**Vice-présidente  
L'honorable Janis Johnson**

**Février 2000**

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES  
PEUPLES AUTOCHTONES**

L'honorable Charlie Watt, président  
L'honorable Janis G. Johnson, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs

Raynell Andreychuk

Jack Austin

\* Bernard Boudreau, c.p., (ou Daniel Hays)

Thelma Chalifoux

Ione Christensen

Mabel DeWare

Aurélien Gill

\* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)

Landon Pearson

Nick G. Sibbeston

Gerry St. Germain

\* Membres d'office

Les honorables sénateurs Willie Adams, Gérald Beaudoin, Eric Berntson, Gerald J. Comeau, Rose-Marie Losier-Cool, Frank Mahovlich, Brenda Robertson et David Tkachuk ont aussi participé, à divers moments, aux travaux du comité.

*La greffière du Comité*  
Jill Anne Joseph

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 16 décembre 1999 :

L'honorable sénateur Pearson, au nom de l'honorable sénateur Watt, propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 24 novembre 1999, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes :

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;
2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;
3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles;

Que le comité soit autorisé à déposer son rapport final au plus tard le 16 février 2000, et que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final, et ce jusqu'au 29 février 2000; et

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 24 novembre 1999 :

L'honorable sénateur Watt propose, appuyé par l'honorable sénateur Mercier,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508.) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes :

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;
2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;
3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le comité sénatorial permanent des peuples autochtones durant la première session de la trente-sixième législature soient déférés au comité;

Que le comité dépose son rapport final au plus tard le 16 décembre 1999, et que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 24 décembre 1999; et

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 décembre 1997 :

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur les recommandations de la *Commission royale sur les peuples autochtones* (document parlementaire n° 2/35-508.) relativement à la fonction gouvernementale autochtone et plus particulièrement, à obtenir le point de vue des peuples autochtones et des autres intéressés sur les questions suivantes:

1. les nouvelles relations structurelles requises entre les peuples autochtones et les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal et entre les différentes collectivités autochtones elles-mêmes;
2. les mécanismes nécessaires à l'implantation des nouvelles relations structurelles;
3. les modèles d'autonomie gouvernementale autochtone nécessaires pour répondre aux besoins des peuples autochtones et pour concorder avec les nouvelles relations structurelles; et

Que le comité présente son rapport au plus tard le 30 novembre 1999.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Paul C. Bélisle  
Greffier du Sénat

# TABLE DES MATIÈRES

## Avant-propos du président

## INTRODUCTION ..... 1

Le mandat du Comité pour cette étude et l'organisation du travail du Comité.....	1
---	---

## PARTIE I

### ÉTABLIR LES BASES DES NOUVELLES RELATIONS ..... 4

1. Points relevés dans les témoignages devant le Comité.....	4
2. Les conclusions et recommandations du Comité.....	19
3. Implications de nos recommandations.....	32

## PARTIE II

### QUESTIONS RELATIVES À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE..... 35

1. Les formules de gouvernement autochtone .....	35
2. Le financement des gouvernements autochtones .....	42
3. La création de capacités gouvernementales autochtones .....	45
4. Les femmes autochtones et l'autonomie gouvernementale.....	49
5. Les jeunes autochtones et l'autonomie gouvernementale .....	51

## CONCLUSION .....53

## RECOMMANDATIONS.....54

## LISTE DES TÉMOINS..... 56

## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

En 1997, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones décidait d'entreprendre, avec l'approbation du Sénat, une étude sur la fonction gouvernementale autochtone. Il voulait en particulier concentrer son attention sur les recommandations formulées à ce propos par la Commission royale sur les peuples autochtones dans son rapport de 1996.

L'exercice du pouvoir par les Autochtones recouvre des questions complexes et difficiles. Les opinions divergent sur ce qu'est l'autonomie gouvernementale autochtone et sur la meilleure façon de la mettre en œuvre. La tâche semble parfois écrasante. Le Comité considère cette étude comme un mécanisme pourrait faire avancer le débat sur l'autonomie gouvernementale. Nous espérons que notre travail constituera une étape vers l'établissement d'une relation de respect mutuel et de coexistence entre les peuples autochtones et non autochtones au Canada.

Au fil du travail s'est manifesté l'urgent besoin de nouvelles structures pour la négociation et la mise en place des relations. Par conséquent le Comité a décidé de se concentrer sur les aspects structurels et de formuler des recommandations constructives pour aider à la négociation et à l'application des traités et des ententes.

Ce n'est pas la première fois qu'un comité parlementaire examine ces questions. Dans son rapport de 1983 connu sous le nom de *rapport Penner*, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens avait soumis un certain nombre de recommandations pour la reconnaissance et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Même si d'importants progrès ont été enregistrés depuis, nous sommes néanmoins contraints, 15 ans plus tard, de faire plusieurs recommandations qui reprennent celles du rapport Penner. Nous sommes très préoccupés par ce manque d'initiative politique et de volonté de mettre en place ces recommandations.

Au nom de tous les membres du Comité, je veux remercier ceux qui nous ont fait part de leurs opinions et leurs idées, dans leurs témoignages ou leurs mémoires. Avec ferveur, ils ont montré qu'ils avaient à cœur de trouver des solutions pour vivre dans une coexistence pacifique au Canada.

Je désire en outre exprimer la reconnaissance du Comité envers les dirigeants des organisations autochtones, les chefs traditionnels et héréditaires ainsi que les Mères de clan et les Aînés, qui n'ont pas ménagé leur temps ou leurs efforts. Des remerciements spéciaux à tous ceux qui ont dû parcourir de longues distances pour assister aux séances à Ottawa.

Enfin, je tiens à dire ma gratitude aux membres du Comité pour leur travail et leur dévouement au cours des longues heures passées en délibérations. Je sais gré également aux membres du Sous-comité du programme et de la procédure qui se sont joints à moi dans cette difficile mais exaltante entreprise.

Le président du  
Comité sénatorial permanent des peuples autochtones,

Charlie Watt, sénateur

## INTRODUCTION

### **Le mandat du Comité pour cette étude et l'organisation du travail du Comité**

En novembre 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) publiait son rapport final en cinq volumes. Bon nombre de ses recommandations avaient trait à la fonction gouvernementale autochtone et aux relations entre les gouvernements autochtones et les pouvoirs publics au Canada. En janvier 1998, le gouvernement fédéral déposait *Rassembler nos forces*, sa réponse au rapport de la CRPA dans laquelle il s'engageait à restructurer ses relations avec les peuples autochtones et leurs gouvernements.

C'est dans ce contexte que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a décidé d'entreprendre, avec l'approbation du Sénat, cette étude pour faire le suivi de plusieurs questions clés examinées dans le rapport de la CRPA. Le Comité est conscient que la restructuration des relations représente une tâche complexe et urgente, et il espère que son étude réussira à faire avancer le débat sur l'instauration de rapports neufs et renouvelés. Nous avons et avons toujours comme objectif de servir de tribune à un débat public et de formuler des recommandations pour aider le gouvernement fédéral ainsi que les organisations et communautés autochtones à mettre en place ces relations, notamment en ce qui concerne les mécanismes de l'autonomie gouvernementale. Nous espérons également aider les collectivités autochtones à établir leurs gouvernements et à acquérir la capacité d'exercer le pouvoir.

Le Comité a invité des représentants des collectivités et des organisations autochtones du Canada, de même que d'autres parties intéressées, à l'assister dans son travail. Les témoins étaient invités à commenter quatre grandes questions :

- les nouvelles relations structurelles à établir entre les peuples autochtones, leurs gouvernements et les pouvoirs publics au Canada;
- les principes et diverses formes d'autonomie gouvernementale autochtone;

- la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale autochtone;
- les stratégies de financement et d'appui des institutions et des gouvernements autochtones, afin qu'ils soient efficaces, peu coûteux et répondent aux besoins des peuples autochtones.

Outre les nombreux mémoires qu'il a reçus, le Comité a tenu, entre novembre 1998 et juin 1999, une série de séances publiques au cours desquelles ont comparu plus de 100 témoins. Il a obtenu ainsi un vaste échantillon de témoignages venant de personnes, de collectivités et d'institutions tant autochtones que non autochtones.

En marge de nos audiences, les dirigeants d'organisations autochtones nationales, des aînés et des chefs traditionnels ont été invités à prendre part à l'étude en participant à une table ronde avec des membres du Comité. Ce mécanisme marque un précédent : c'était la première fois qu'un comité sénatorial invitait des personnes de l'extérieur du Sénat à participer à des délibérations sur des questions clés avec les sénateurs membres du Comité. Nous y voyons un exemple de partenariat avec les peuples autochtones au Canada.

Tout au long de l'étude, les témoins ont abordé une foule de questions complexes concernant la fonction gouvernementale autochtone, ce qui a permis au Comité d'en mieux comprendre la portée et la complexité.

La Partie I du rapport couvre les sujets sur lesquels le Comité souhaite formuler des recommandations. Nous nous intéressons particulièrement aux structures et mécanismes de négociation et de mise en œuvre des traités et des ententes. Bon nombre de témoins ont dit clairement aux membres du Comité que les institutions et les mécanismes existants ne convenaient pas. Leur témoignage met en évidence le besoin de réformes législatives et institutionnelles. Nous approfondissons ces questions dans la partie Un et formulons des recommandations en vue de l'adoption de mesures pratiques et concrètes, susceptibles d'aider les parties à établir leurs relations.

Dans la Partie II, nous nous intéressons à d'autres questions liées à l'autonomie gouvernementale des Autochtones qui ont été soulevées par les témoins. Cette partie constitue donc un résumé de ce que nous avons entendu . Elle met en lumière plusieurs questions, problèmes et propositions, notamment des modèles ou formules de gouvernement. Pour le moment, le Comité n'a pas examiné ces questions assez longuement pour formuler des recommandations précises.

## **PARTIE I**

### **ÉTABLIR LES BASES DE NOUVELLES RELATIONS**

Dans la présente partie du rapport, le Comité se concentre sur les obstacles structurels à la formation et au fonctionnement de relations avec les peuples autochtones. Ce qui nous amène à formuler des recommandations de réformes visant à mettre en place une base solide pour la négociation et l'application des traités et ententes<sup>1</sup>, d'une façon opportune, qui s'applique à tous les peuples autochtones et qui respecte l'état actuel du droit canadien régissant les droits ancestraux et issus de traités. Si on y donne suite, nous estimons que cela aidera les gouvernements et les peuples autochtones dans leurs efforts pour forger de nouvelles relations de partenariat et de coexistence.

Nous croyons que bon nombre de nos recommandations pourront être mises en œuvre sans que le Canada n'ait à engager de ressources financières importantes. Dans certains cas, elles nécessiteront toutefois la réaffectation de ressources existantes. À long terme, elles devraient procurer des économies : les ententes seront conclues plus rapidement et méthodiquement, les obligations juridiques de la Couronne seront dûment exécutées, les structures administratives du gouvernement du Canada seront réorientées de façon à favoriser des relations politiques fondées sur le partenariat plutôt que sur la dépendance, et les parties autochtone et gouvernementale auront moins recours aux tribunaux comme moyen privilégié pour résoudre leurs différends.

#### **1. Points relevés dans les témoignages devant le Comité**

Lors des audiences, ainsi que dans les mémoires que nous avons reçus, les témoins autochtones ont fait état d'obstacles structurels et institutionnels qui nuisent à la négociation et à l'application des traités et ententes. Il se dégage des témoignages et mémoires plusieurs thèmes communs concernant les principaux obstacles.

---

<sup>1</sup> Dans ce rapport, « traités et ententes » s'entendent des relations et des différents instruments d'entente historiques et contemporains entre les peuples autochtones et les gouvernements. Ils englobent les traités, les ententes d'autonomie gouvernementale, les règlements de revendications territoriales globales et les accords.

Premièrement, des témoins ont attiré notre attention sur le fait que, bien que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que les Indiens, les Inuits et les Métis constituent les peuples autochtones du Canada, ils n'ont pas dans les faits les mêmes possibilités de négocier leurs rapports avec le Canada ou d'exercer l'autonomie gouvernementale.

Deuxièmement, des témoins ont traité de l'incompatibilité entre l'objectif annoncé du gouvernement concernant l'établissement de nouvelles relations de partenariat avec les peuples autochtones et l'attribution de la responsabilité de leur négociation à l'intérieur de la structure administrative du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ils ont aussi noté qu'une fois conclus, les traités et les ententes ne sont pas appliqués rapidement et qu'il n'existe pas de mécanisme pour s'assurer que la Couronne s'acquitte comme il se doit des obligations juridiques qui en découlent.

Troisièmement, les témoignages font état de problèmes découlant du manque de volonté politique dans la négociation et l'application des traités et des ententes, d'une façon qui soit conforme aux déclarations, politiques et autres engagements du gouvernement et respectueuse des principaux arrêts du droit jurisprudentiel canadien relatif aux droits ancestraux et issus de traités. Des témoins autochtones ont parlé de la nécessité de structures indépendantes ne relevant pas des tribunaux ordinaires, capables de s'occuper des griefs des peuples autochtones et de surveiller la négociation et la mise en œuvre de relations entre ces peuples et le Canada.

Enfin, certains nous ont fait part de leurs réserves concernant l'incapacité du système judiciaire canadien de se prononcer sur les affaires de droits ancestraux et issus de traités et de rendre des décisions conséquentes, rapides et exécutoires, obligeant la Couronne à s'acquitter de ses obligations.

Nous présentons ces thèmes dans les sections qui suivent et les témoignages que nous avons entendus à leur propos.

### ***1.1 Possibilités de négocier et d'exercer l'autonomie gouvernementale***

Un point important soulevé par les témoins est la possibilité, pour tous les peuples autochtones, de négocier et d'exercer leur autonomie gouvernementale. Plusieurs aspects de cette question ont été évoqués très clairement lors des audiences : la compétence du gouvernement fédéral en ce qui concerne les peuples autochtones, la désignation d'entités capables d'exercer le pouvoir et de représenter les peuples autochtones lors des négociations, et l'application pratique de la notion de statut de nation.

Une préoccupation de longue date, qui a été soulevée lors de nos audiences, touche la responsabilité fédérale, du point de vue constitutionnel, à l'égard des peuples autochtones. En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. S'il est vrai que ce dernier est responsable au premier chef des Indiens inscrits des réserves et des Inuits, il rejette habituellement toute responsabilité à l'égard des Métis et des Indiens non inscrits et hors réserve. On nous a dit que, parce que le gouvernement fédéral ne se reconnaît pas responsable des peuples autochtones hors réserve, nombre d'entre eux se voient refuser la possibilité de négocier l'autonomie gouvernementale, ce qui rend beaucoup plus difficile l'application du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et la mise en œuvre de modèles novateurs en la matière.

Ken Noskey, président du Metis Settlements General Council, signale l'incohérence entre la politique du gouvernement fédéral qui reconnaît le droit inhérent de tous les peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, et le fait qu'il refuse de fournir les ressources nécessaires aux négociations avec une partie importante des peuples autochtones au Canada :

Le gouvernement fédéral a pris la responsabilité des Indiens et des Inuits, mais nous les Métis ne sommes nulle part. On dit qu'on nous reconnaît comme peuple autochtone mais qu'il n'y a ni ressources ni programmes qui sont spécialement destinés aux Métis comme c'est le cas pour les Premières nations. (Fascicule 13, 18 novembre 1998, p. 11.)

Le Native Council of Prince Edward Island a rencontré des problèmes semblables dans ses efforts pour réaliser l'autonomie gouvernementale :

Le ministre des Affaires indiennes rejette toute responsabilité à l'égard des Indiens qui ne vivent pas dans une réserve. Nous avons beau clamer l'inconstitutionnalité de la politique, celle-ci économise de l'argent et permet au gouvernement du Canada de se décharger d'une partie de sa responsabilité sur le dos des provinces. Elle permet aussi de retarder indéfiniment l'avancement des discussions touchant l'autonomie gouvernementale. En résumé, ce n'est pas le cadre ni le processus qui nous fait piétiner depuis 12 ans, mais la politique véritable du gouvernement qui est de ne pas vraiment favoriser l'autonomie gouvernementale<sup>2</sup>.

Marc Maracle, de l'Association nationale des centres d'amitié, nous a dit que « le gouvernement fédéral a très certainement la responsabilité, lorsqu'il organise des tribunes qui intéressent les autochtones, de s'assurer qu'il réunit des gens représentatifs ». (Fascicule 23, 17 mars 1999, p. 49.)

Des représentants des Inuits de Nunavik ont dit craindre que le gouvernement fédéral refuse d'assumer la négociation et la mise en œuvre des ententes d'autonomie gouvernementale avec les Inuits dans la province de Québec. D'autres groupes autochtones qui ont témoigné ont fait écho à ces sentiments<sup>3</sup>.

Les concepts de statut de nation, de représentation et de composition sont au cœur des questions portant sur la nature de l'entité ayant un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et la capacité de l'exercer par l'habilitation des gouvernements autochtones. Dans son rapport final, la CRPA en est venue à la conclusion que ce sont les « nations » autochtones qui sont les instances aptes à exercer ce droit en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon la CRPA, une nation autochtone possède les caractéristiques suivantes :

---

<sup>2</sup> Native Council of Prince Edward Island, mémoire de janvier 1999, p. 3.

<sup>3</sup> Voir les mémoires du New Brunswick Aboriginal Peoples Council, 16 février 1999, et celui du Native Council of Canada (Alberta), 9 février 1999.

elle a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;

elle a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;

elle constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie<sup>4</sup>.

La CRPA affirme que seule la nation peut exercer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale; il serait donc inacceptable de négocier l'exercice de ce droit avec chaque collectivité. Certes, une collectivité autochtone peut obtenir des pouvoirs délégués, mais la CRPA a conclu que le droit inhérent autochtone ne saurait être réalisé que par le biais d'initiatives et de traités conclus avec des nations.

Lors de nos audiences, des témoins ont laissé entendre que les conclusions de la CRPA n'étaient peut-être ni réalistes ni conformes aux règles et aux protocoles autochtones traditionnels concernant l'autonomie politique des bandes et tribus. L'Indigenous Bar Association (IBA) a affirmé qu'il faut tenir compte des antécédents et usages historiques de chaque peuple autochtone afin de déterminer où réside son droit à l'autonomie gouvernementale. David Nahwegahbow l'explique ainsi :

À ce sujet, les diverses nations autochtones ont des lois, des coutumes et des pratiques qui leur sont propres. Par exemple, pour bon nombre d'Indiens en Colombie-Britannique, la souveraineté réside essentiellement au niveau de la nation. Le Comité aura donc remarqué qu'en conséquence, lorsque les Indiens de la Colombie-Britannique emploient le terme « Première nation », il désigne la nation plutôt que la bande. Par contre, dans certaines régions du Canada à l'est de la Colombie-Britannique, par exemple, dans le cas de la nation Anishnabek [...] le terme « Première nation » renvoie généralement à la bande ou à la collectivité. Cela s'explique par les différences dans les cultures, le droit coutumier et les pratiques du peuple Anishnabek. Les Anishnabek considèrent que la bande locale, ou la tribu, est le niveau d'organisation sociale où résident les aspects résiduels de la souveraineté, sauf dans les secteurs qui sont expressément réservés au niveau de la nation. (Fascicule 21, 2 mars 1999, p. 7.)

---

<sup>4</sup> Rapport de la CRPA, volume 2, p. 202-203.

L'IBA a noté que bon nombre des traités numérotés et autres ont été signés par des chefs de bande ou leurs représentants, plutôt que par des nations centralisées, ce qui indique un important degré d'autonomie politique au niveau des bandes. L'IBA suggère au Comité d'examiner les nouvelles normes internationales à cet égard.

Cette question a aussi été abordée par des témoins commentant les formules de gouvernement autochtone urbain. Ainsi, l'Association nationale des centres d'amitié et la Commission de réforme du droit du Canada (ANCA-CDC) ont déclaré qu'il n'y a aucune raison logique de supposer qu'une communauté autochtone urbaine, même si elle est hétérogène, ne peut pas affirmer son droit de régir des questions fondamentales d'intégrité autochtone<sup>5</sup>. Elles craignent que l'idée abstraite de « nation » empêche de répondre aux besoins réels des peuples autochtones dans leurs rapports entre eux et dans leur désir de s'autogouverner, et elles se demandent si les peuples autochtones sont capables de reconstituer des nations traditionnelles afin de pouvoir appliquer l'approche axée sur la nation. Elles ont aussi souligné les difficultés pour les associations de se réformer en fonction de nations. (Fascicule 23, 17 mars 1999.)

Les auteurs du mémoire de l'ANCA-CDC ont indiqué qu'il pourrait se révéler utile de mettre l'accent sur la notion de *communauté* lorsqu'il s'agit de gouvernement urbain :

Une communauté autochtone peut très bien être fondée sur la nationalité, mais elle peut également être ancrée dans un endroit ou être associée à certaines fonctions culturelles et sociales cruciales comme l'éducation. Il semblerait qu'il y a peu à gagner à tenter de classer ces associations dans une hiérarchie trop rigide ou codifiée. Que ce soit en milieu urbain, rural ou éloigné, les Autochtones vivent en communauté. Qu'il s'agisse de formations sociales établies depuis longtemps ou toutes nouvelles, ces communautés ont leur propres normes, méthodes et traditions en ce qui touche à la prise des décisions<sup>6</sup>.

La question de l'appartenance au groupe est étroitement liée à celle de la représentation. Elle constitue un aspect fondamental de l'autonomie gouvernementale. Ce sont les règles en la matière qui établissent qui est représenté lors des négociations, qui participe aux fonctions essentielles d'exercice du pouvoir (déléguer des pouvoirs et demander des

---

<sup>5</sup> ANCA-CDC, *Urban Aboriginal Governance : Re-Fashioning the Dialogue Focus Paper*, février 1998, p. 14. Document remis au Comité lors de la présentation conjointe des auteurs le 17 mars 1999.

comptes aux gouvernements autochtones, p. ex.), qui est admissible aux programmes et services et qui est assujetti aux lois des gouvernements autochtones et des autres instances.

Nous avons entendu divers points de vue sur l'absence d'universalité des initiatives d'autonomie gouvernementale des Autochtones et sur les inégalités au sein des groupes et entre eux. Les difficultés pour les personnes vivant hors des réserves d'accès aux services offerts par les bandes ont également été évoquées. Un certain nombre de groupes ont demandé que le statut de membre soit accordé de façon plus universelle, et insisté que tous les membres d'une Première nation devraient pouvoir débattre des questions importantes qui touchent l'ensemble de la Première nation. À cet égard, la décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere c. Canada*, selon laquelle les membres vivant hors des réserves ne peuvent être totalement exclus des élections de bandes, cadre avec ce point de vue.

Nous avons aussi été mis au fait de préoccupations concernant le rôle des organismes de service autochtones, particulièrement hors des réserves. Selon des témoins, le financement devrait être confié à l'organisme politique représentant le peuple autochtone dans une région donnée plutôt qu'à un organisme de services spécialisé. Il leur semble plus conforme aux principes de gouvernement et d'autonomie autochtones d'acheminer les fonds par l'intermédiaire d'organismes politiques, qui seraient alors chargés de fournir des programmes en fonction des besoins de leur clientèle.

### ***1.2 Responsabilité administrative de la négociation et de l'application d'ententes***

Un thème qui revient souvent dans les témoignages est le rôle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) dans la négociation et l'application des traités et ententes. Le ministère a pour mission d'appliquer la *Loi sur les Indiens* ainsi que les politiques, programmes et services qui y sont associés. Il lui incombe aussi de négocier et d'appliquer, au nom du gouvernement du Canada, les traités et les ententes connexes conclus avec les Premières nations et les Inuits. Le MAINC s'acquitte des obligations de

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 28.

la Couronne découlant de ces ententes de même que de ses obligations fiduciaires à l'égard des peuples autochtones. Parallèlement, l'interlocuteur fédéral pour les Indiens non inscrits et les Métis a la responsabilité d'entretenir des rapports avec ces peuples<sup>7</sup>.

Pour bien des raisons, le MAINC n'est pas considéré comme l'organisme indiqué pour faciliter des relations de confiance et de partenariat entre les peuples autochtones et le Canada. Des témoins autochtones ont dit combien il leur était difficile de négocier des ententes d'autonomie gouvernementale et des rapports fondés sur des traités avec un ministère structuré pour appliquer le régime de la *Loi sur les Indiens*. Nombreux sont ceux qui proposent de retirer au MAINC la responsabilité de négocier les traités et les ententes.

En tant que peuples autochtones, nous avons les mains liées. Nous devons négocier notre liberté avec des ressources qui nous viennent, paradoxalement, de nos interlocuteurs. C'est un cercle vicieux. Nous ne pouvons pas invoquer les dispositions de la *Loi sur les Indiens* pour tenter de nous défaire de cette loi<sup>8</sup>.

D'autres témoins ont noté l'incapacité du MAINC de mettre en œuvre les traités, l'autonomie gouvernementale et les autres ententes comme il se doit, une fois que ceux-ci sont conclus, et la tendance des fonctionnaires du ministère à en aborder l'application comme s'il s'agissait d'une question de politique à caractère discrétionnaire. Cette situation est perçue comme étant de nature à compromettre la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations juridiques et, au bout du compte, de préserver l'honneur de la Couronne dans ses rapports avec les peuples autochtones. Voici les commentaires de la Commission crie-naskapie à ce propos :

[...] Les [...] Affaires indiennes [...] voient la mise en application des dispositions de traités comme un aboutissement de la politique sur les Affaires indiennes. Cette politique peut bien entendu varier selon les critères budgétaires et d'autres conditions. Par conséquent, les activités liées à l'application des dispositions de traité ressemblent essentiellement à d'autres processus de prise de

---

<sup>7</sup> L'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits est un ministre désigné comme agent de liaison pour ces groupes, comme porte-parole au sein du Cabinet et comme responsable de la participation du gouvernement fédéral aux négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale. Ce poste a été créé par décret en 1985. L'Interlocuteur fédéral dispose de fonds limités, de sorte qu'il est restreint dans son appui aux initiatives d'autonomie gouvernementale et d'autodétermination des Métis. Le titulaire actuel est l'hon. Ralph Goodale, ministre des Ressources naturelles et ministre responsable de la Commission canadienne du blé.

<sup>8</sup> Roger Obonsawin, Groupe d'entreprises O.I., mémoire, 3 février 1999, p. 2.

décisions, d'établissement de priorités et des fonctions du gouvernement dans la gestion des programmes. [...] Les gouvernements n'ont jamais voulu comprendre que les obligations issues de traités sont exécutoires, qu'il existe des règles pour les interpréter et qu'ils ne peuvent pas invoquer d'« options politiques » concurrentes<sup>9</sup>.

Dans son rapport au Parlement de 1998, le vérificateur général relève aussi de sérieuses lacunes quant à l'application des ententes sur les revendications territoriales globales par le MAINC et laisse entendre que d'autres mesures devraient être prises pour intégrer les plans d'exécution à l'intérieur du cadre juridique régissant les traités et ententes<sup>10</sup>.

Pour remédier à ces problèmes, la Commission crie-naskapie a recommandé au Comité la création d'un secrétariat d'application des traités, qui serait indépendant du MAINC et qui serait chargé de veiller à ce que le gouvernement remplisse ses obligations aux termes des traités et des ententes<sup>11</sup>.

Il faudrait instaurer un secrétariat chargé de la mise en œuvre [...] dont l'effectif proviendrait des années-personnes du ministère des Affaires indiennes [et qui fonctionnerait] parallèlement à la structure du ministère. Il aurait pour tâche d'appliquer les conventions et les traités après leur négociation et leur signature. Il serait complètement séparé des fonctions d'élaboration des lignes directrices, d'établissement des priorités de dépenses et de prise de décisions. Ce serait un organisme de mise en œuvre. (Richard Saunders, Commission crie-naskapie, fascicule n° 11, 3 novembre 1998, p. 14.)

Les préoccupations concernant le rôle du MAINC dans la négociation et l'application des traités et des ententes et dans les rapports avec les peuples autochtones ont déjà été relevées dans des études antérieures. En 1983, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens signalait que :

Le passé des relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens a légué un héritage de méfiance et de soupçons qui diminuerait gravement l'aptitude du

---

<sup>9</sup> Commission crie-naskapie, *Rapport de la Commission crie-naskapie de 1998*, 1998, p. 4-6.

<sup>10</sup> Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, Chapitre 14, Affaires indiennes et du Nord canadien – Les revendications territoriales globales*, septembre 1998, par. 14.3 et 14.71.

<sup>11</sup> Commission crie-naskapie, *Pour une loi de mise en œuvre des traités avec les Autochtones*, 1<sup>er</sup> mars 1999, p. 8.

ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à créer des nouvelles relations au nom du gouvernement fédéral<sup>12</sup>.

Dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones conclut que le MAINC ne saurait contribuer à créer une assise solide au sein du gouvernement du Canada pour les nouveaux rapports envisagés<sup>13</sup>.

### *1.3 Absence de cadre juridique pour la négociation et l'application des ententes*

Bon nombre de témoins ont évoqué le manque de volonté du gouvernement du Canada pour ce qui est d'engager des négociations sérieuses et de concrétiser les engagements symboliques contenus, par exemple, dans la Politique sur le droit inhérent et dans *Rassembler nos forces*. Au cours de ses audiences, le Comité a pris connaissance de certains problèmes découlant de l'absence de cadre juridique traduisant de façon uniforme la politique du gouvernement relativement à la négociation et à la gestion de ses relations avec les peuples autochtones du Canada ainsi que son engagement de reconnaître et d'appliquer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il n'y pas de loi pour orienter de façon uniforme et stratégique les fonctionnaires responsables de la négociation et de la mise en œuvre des traités et ententes, ni de cadre prévisible et cohérent qui permettrait aux peuples autochtones de savoir à quelles actions s'attendre de la part de la Couronne. L'Indigenous Bar Association a abordé cette question dans son témoignage devant le Comité.

Premièrement, il ne s'agit que d'une politique [relative au droit inhérent]. C'est-à-dire qu'elle prête à interprétation et peut être modifiée aisément. [...] Deuxièmement, même si la politique fédérale sur le droit inhérent dit bien que l'on reconnaît le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, l'expérience à la table de négociation nous a appris que cette reconnaissance est limitée et sans

---

<sup>12</sup> Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, 1983, p. 65 (ci-après : le rapport Penner, d'après le nom du président Keith Penner).

<sup>13</sup> Les recommandations de la CRPA prévoient notamment l'abolition du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la création de deux nouveaux ministères – le ministère des Relations avec les Autochtones s'occuperait de la négociation et de la mise en œuvre des traités, de l'autonomie gouvernementale, des revendications et des ententes connexes, et le ministère des Services aux Indiens et aux Inuits serait chargé de gérer les autres relations découlant de la *Loi sur les Indiens*, d'autres lois fédérales et des ententes sur la prestation de programmes et services. Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 2 : Une relation à redéfinir*, 1996, p. 390-392 et 401 (ci-après : le rapport de la CRPA).

valeur. [...] On dit aux peuples autochtones de s'adresser aux tribunaux s'ils veulent faire reconnaître spécifiquement le fait qu'ils possèdent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale<sup>14</sup>.

Les témoignages recueillis par le Comité donnent à penser qu'il y a une grande frustration chez les peuples autochtones en raison du manque d'uniformité dans l'application des politiques du gouvernement canadien concernant les nouvelles relations avec les peuples autochtones et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. La Société régionale inuvialuit et Conseil tribal des Gwich'in affirment sont d'avis que les négociations souffrent d'un manque d'harmonisation au niveau des politiques et des processus gouvernementaux internes<sup>15</sup>. Le Conseil tribal du territoire akaitcho a parlé des problèmes que le manque d'uniformité dans l'application du cadre stratégique et l'absence de volonté politique suffisante risquent de poser pour l'autonomie gouvernementale autochtone.

Quand il est question de mettre en œuvre des modèles d'autonomie gouvernementale ou de régie dans ce pays, le plus gros problème qui se pose, ce n'est pas l'élaboration même des modèles, parce que les Autochtones ont essayé de trouver des moyens de régler ces questions, mais leur mise en œuvre. Les bonnes paroles ne suffisent pas pour lancer le processus. Voilà où nous en sommes actuellement. Nous essayons de mettre en œuvre quelque chose. Nous avons un modèle qui existe déjà depuis longtemps, soit depuis près de 100 ans, mais nous ne pouvons le mettre en œuvre en raison d'un manque de volonté politique. [...] Chaque fois que nous essayons d'aller de l'avant, nous sommes freinés par une politique qui a été élaborée ailleurs par quelqu'un d'autre. Voilà le genre de problèmes auxquels nous sommes confrontés. (Sharon Venne, Conseil tribal du territoire akaitcho, fascicule n° 17, 2 février 1999, p. 2.)

À maintes reprises, nos témoins ont attiré notre attention sur le fait que, malgré l'importante évolution du droit régissant les droits ancestraux et issus de traités et la résolution de bon nombre de principes fondamentaux, la législation et les politiques gouvernementales sont en retard sur la jurisprudence actuelle. Ainsi, les tribunaux se sont déjà prononcés sur bon nombre de questions cruciales et de notions constitutionnelles relatives aux droits ancestraux et issus de traités concernant, par exemple, le titre

---

<sup>14</sup> Indigenous Bar Association, mémoire, p. 3.

<sup>15</sup> Société régionale inuvialuit et Conseil tribal des Gwich'in, mémoire, p. 4.

autochtone, la nature et le statut des traités, les règles d'interprétation des traités, la recevabilité de la preuve orale et le rôle fiduciaire de la Couronne. Nos témoins nous ont donné la preuve que, malheureusement, ce domaine changeant du droit canadien échappe à la compréhension des dirigeants gouvernementaux, des législateurs et des nombreux fonctionnaires chargés de gérer les relations de la Couronne avec les peuples autochtones. C'est ce qui explique que les peuples autochtones et les gouvernements persistent à recourir principalement aux tribunaux pour résoudre leurs différends même si, de leur côté, les tribunaux continuent à inciter les parties à engager des négociations politiques constructives. Dans son mémoire au Comité, le Conseil tribal Mamuitun commente la situation en ces termes :

[...] Ce manque de leadership du politique doit être comblé quelque part et c'est pour ça que nous devons fréquemment évoquer les décisions de la Cour suprême pour ramener dans la mesure du possible les gouvernements à l'ordre. Il y a donc un vacuum politique qui doit être comblé par le juridique<sup>16</sup>.

#### *1.4 Accès à des organismes de surveillance indépendants*

Certains témoins autochtones ont évoqué la nécessité de créer un organe indépendant qui serait habilité à exercer diverses fonctions en vue notamment de faciliter la négociation de traités, de l'autonomie politique et d'autres questions, de superviser les relations entre les Autochtones et le gouvernement, et de protéger les droits ancestraux et issus de traités. À quelques reprises, les Autochtones se sont dits en faveur des recommandations déjà faites à ce sujet par d'autres organismes d'enquête, y compris la CRPA.

Dans notre mémoire, nous parlons de la recommandation que la Commission royale sur les peuples autochtones a formulée en vue de la création d'une administration indépendante pour superviser les relations et les négociations entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux [...] Nous reconnaissons que l'intervention d'une partie indépendante est absolument nécessaire pour nouer des relations positives. (Vera Pawis-Tabobondung, Ontario Federation of Indian Friendship Centres, fascicule 23, 17 mars 1999, p 30.)

L'Indigenous Bar Association a recommandé de créer un bureau sur le modèle de celui du Procureur général, chargé expressément de protéger et maintenir les droits ancestraux

et issus de traités garantis par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>17</sup>. D'autres témoins, comme le grand chef Perry Bellegarde de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, se sont dits favorables à l'idée d'un commissaire des traités nommé par le Parlement et agissant en toute indépendance du gouvernement (fascicule 28, 5 mai 1999). Mark Dockstator, de l'Université Trent, a souligné « l'importance et la pertinence de disposer d'une sorte d'interface entre la population autochtone et la majeure partie de la population canadienne lorsque l'on se penche sur les problèmes d'autonomie gouvernementale ». (Fascicule 25, 13 avril 1999, p. 36.)

Plusieurs structures dont les fonctions et responsabilités s'apparentent à celles évoquées par nos témoins ont déjà été créées en application de lois fédérales. Ces structures intéressent les processus relatifs aux traités à l'échelle régionale, les revendications globales et particulières et les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Ce sont la B.C. Treaty Commission, le Bureau du Commissaire aux traités de la Saskatchewan, la Commission d'étude des revendications, la Commission des Indiens de l'Ontario et la Commission crie-naskapie.

Chacun de ces organismes a un but précis. Cependant, ils ont en commun d'être tous investis d'un mandat relativement délimité, axé sur la facilitation de la négociation ou du processus de mise en œuvre ou encore sur la surveillance et la présentation de rapports sur les mesures d'application d'ententes spécifiques. Si ces organismes sont généralement tenus en haute estime par les peuples autochtones, ils ne sont pas considérés comme équipés pour veiller à ce que les doléances des Autochtones soient examinées et réglées de façon adéquate. Bref, ces organismes n'ont pas suffisamment de pouvoir pour exercer avec efficacité une surveillance sur les relations entre le gouvernement et les Autochtones. Leur degré d'indépendance par rapport au gouvernement se trouve réduit

---

<sup>16</sup> Conseil tribal Mamuitun, mémoire 1999, p. 8.

<sup>17</sup> Mémoire de l'Indigenous Bar Association, p. 8 et 9. Comme l'a expliqué l'IBA, cette structure fonctionnerait, à l'égard des peuples autochtones et de leurs droits, de la même façon que les bureaux des procureurs généraux du gouvernement fédéral et des provinces. Elle pourrait aussi servir à résoudre les problèmes découlant des conflits d'intérêts apparents, inhérents à la responsabilité pour la Couronne de respecter ses obligations fiduciaires à l'égard des peuples autochtones tout en veillant à protéger l'intérêt public au profit de l'ensemble des Canadiens.

du fait que la plupart d'entre eux reçoivent leur financement du MAINC et qu'ils rendent des comptes au ministre.

### *1.5 Capacité judiciaire*

Dès les premiers contacts, les différents entre les peuples autochtones et les gouvernements ont marqué leurs rapports. La principale tribune pour la résolution de ces conflits a été le système judiciaire canadien, qui applique la common law et le droit civil. Les témoins autochtones se sont montrés critiques à l'endroit du système judiciaire, en particulier de son incapacité à prendre en compte le point de vue des Autochtones sur le contenu des droits ancestraux et issus de traités, de même que sur les mécanismes utilisés pour rendre justice, dans les cas où ces droits sont revendiqués.

D'autres témoins ont laissé entendre que les tribunaux n'ont peut-être pas la capacité et les connaissances nécessaires pour se prononcer sur les aspects uniques que soulèvent de tels cas, ou ne connaissent pas assez bien la législation autochtone canadienne pour l'appliquer de façon cohérente et prévisible. Cela est attribuable en partie à la nouveauté de la jurisprudence autochtone et au fait que bien des juges ont reçu peu de formation, voire aucune. À preuve, la Cour suprême du Canada a renversé bon nombre de décisions des cours d'appel et des cours inférieures concernant les peuples autochtones et leurs droits.

L'examen des arrêts *Badger*, *Sioui* et *Sparrow* ainsi que d'une vingtaine d'autres importantes affaires concernant les droits ancestraux et issus de traités révèle que la première décision du tribunal est généralement défavorable aux Autochtones. Elle est donc renvoyée en appel et, d'un tribunal à l'autre, l'affaire va jusqu'à la Cour suprême.

On s'aperçoit que, très souvent, même les cours d'appel errent, ce qui est rare dans la jurisprudence canadienne. De manière générale, les jugements unanimes des cours d'appel sont justes et confirmés par la Cour suprême. Dans le cas des affaires autochtones, cependant, la tendance ne semble pas être la même. Cela vient du fait qu'un droit nouveau est en cours d'élaboration. (Richard Saunders, *Commission crie-naskapie*, fascicule n° 11, 3 novembre 1998, p. 15.)

En l'absence d'une législation appliquée de façon cohérente, les parties autochtone et gouvernementale continuent d'avoir recours à des procès pour résoudre leurs différends plutôt que d'opter pour la négociation politique.

On s'est interrogé également sur la capacité des tribunaux canadiens de trancher les conflits découlant des nouveaux rapports politiques. Pour que les peuples autochtones soient des partenaires de plein droit dans la société canadienne, l'instance servant à régler les différends qui surgissent entre ces peuples et la société doit refléter ce partenariat. Des témoins nous ont dit que l'idée d'un partenariat et d'un partage des responsabilités en matière d'administration de la justice n'est pas neuve. Elle a ses racines dans les premiers pactes entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien. Par exemple, la plupart des traités numérotés contiennent des dispositions qui reconnaissent ce partenariat. Le juge Linton Smith a déclaré au Comité :

Le gouvernement du Canada et les fondateurs des nations indiennes d'aujourd'hui ont convenu que nos deux peuples travailleraient ensemble pour maintenir la paix et assurer la justice dans toute l'étendue des terres cédées au Canada par le biais des traités. J'estime que nous sommes liés par les engagements qu'ont pris nos ancêtres les uns envers les autres d'établir des programmes de justice fondés sur la coopération, la consultation et le partenariat sur une vaste échelle<sup>18</sup>.

Par le passé, les peuples et les organisations autochtones, de même que les nombreuses commissions d'enquête qui se sont penchées sur l'administration de la justice à l'égard des peuples autochtones, ont prôné soit l'établissement de systèmes de justice et de tribunaux distincts et parallèles pour les Autochtones, soit la création, dans le système judiciaire canadien, de tribunaux administratifs spécialisés. Une formation plus poussée pour les juges, le personnel de la cour et les avocats a également été recommandée afin qu'ils soient au courant de l'évolution du droit autochtone et conventionnel et, ainsi, mieux équipés pour tenir compte des dimensions et des cultures autochtones dans les procédures judiciaires.

---

<sup>18</sup> Le juge Linton Smith, mémoire, 20 avril 1999, p. 4.

## **2. Conclusions et recommandations du Comité**

Cette partie du rapport porte surtout sur les mesures que nous croyons nécessaires pour surmonter les obstacles structurels et institutionnels qui nuisent à la négociation et à l'application des traités et des ententes.

### ***2.1 Le droit à l'autonomie gouvernementale***

Des témoins autochtones nous ont expliqué de façon convaincante les motifs de division qui existent au sein de leur collectivité, que ce soit le sexe, les distinctions d'ordre juridique imposées, etc. Ils ont fait remarquer que ces divisions sont parfois attribuables aux mécanismes d'autonomie gouvernementale et, en particulier, à la façon dont ils sont structurés et financés. Le Comité comprend que ces divisions et les différends qu'elles déclenchent ont des causes multiples. Il s'agit non seulement de la Loi sur les Indiens, mais également des politiques passées et présentes du gouvernement fédéral relativement à la portée de sa responsabilité aux termes du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 et des processus de négociation et de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.

Le Comité craint que les questions de compétence non résolues nuisent à l'exercice de l'autonomie gouvernementale pour bien des peuples autochtones. Il estime que, de ce fait, bon nombre de peuples autochtones n'ont pas accès à des mécanismes d'autonomie gouvernementale qui tiennent compte de leur situation, de leurs aspirations et de leurs intérêts particuliers. Qui plus est, en limitant les possibilités offertes à certains groupes d'autochtones, le gouvernement du Canada n'agit peut-être pas en conformité avec l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou avec sa propre politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Les questions de statut de nation, de représentation et de statut de membre sont au cœur du principe de l'autonomie gouvernementale et concernent les peuples autochtones et les gouvernements également. Pour les premiers, ces questions ont une incidence particulière sur la façon dont ils s'organisent pour mener leurs initiatives d'autonomie gouvernementale. Pour le gouvernement fédéral, ces questions sont également pertinentes

pour ce qui est des stratégies organisationnelles et des politiques en matière d'autonomie gouvernementale. Elles ont notamment des implications pour ce qui est du choix des parties autochtones avec lesquelles le gouvernement fédéral devrait engager des négociations d'autonomie gouvernementale et de la façon dont elles devraient être menées et financées.

Aux fins de l'autonomie gouvernementale, les questions de représentation, de participation et de statut des nations soulèvent manifestement la controverse, et peuvent être des ferments de discorde. Le Comité s'est fait dire que la notion de statut de nation peut être applicable dans de nombreux cas où les peuples autochtones recherchent l'autonomie gouvernementale. Il a toutefois appris que les nations autochtones ne représentent pas le seul moyen d'obtenir l'autonomie gouvernementale ni, parfois, le moyen le plus réaliste, compte tenu de la situation de nombreux peuples autochtones, situation qui est façonnée par des distinctions géographiques, juridiques, culturelles, sociales et politiques.

### **Recommandation 1**

**Le Comité recommande, compte tenu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, que le gouvernement fédéral adopte, dans la négociation de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, une approche qui soit souple, globale et sensible à la diversité passée et présente des peuples autochtones et de leurs aspirations. Le Comité estime que l'autonomie gouvernementale est un droit pour les Premières nations, les Inuits et les Métis et recommande que les processus de négociation et de mise en œuvre tiennent compte des revendications et des intérêts respectifs de ces peuples.**

### **2.2 Négociation et mise en œuvre – la responsabilité au gouvernement fédéral**

Les témoignages entendus par le Comité donnent à penser que les peuples autochtones, sont largement favorables à l'attribution à une instance autre que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) de la responsabilité administrative concernant la négociation et la mise en place des relations. Le Comité estime lui aussi que le MAINC ne constitue pas la structure administrative indiquée pour assumer cette responsabilité. Il ne serait pas non plus approprié de lui confier l'exécution des

obligations de la Couronne découlant de traités et d'ententes conclus avec les Autochtones.

Le Comité est donc intimement convaincu de la nécessité de retirer au MAINC toutes les responsabilités liées à la négociation et à la mise en place des relations avec les Premières nations et les Inuits et de retirer en même temps à l'Interlocuteur fédéral ces responsabilités vis-à-vis les Métis et les Indiens non inscrits. Celles-ci devraient relever d'un niveau plus élevé de la structure administrative fédérale de manière à permettre au Canada d'engager les Autochtones dans les négociations sérieuses qu'exigent les nouvelles relations et de négocier et mettre en œuvre les traités et ententes avec la crédibilité, la conscience professionnelle et la rigueur nécessaires pour sauvegarder l'honneur de la Couronne

## **Recommandation 2**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse par une loi un nouveau Bureau des relations avec les Autochtones, chargé de négocier et de mettre en place des relations avec tous les peuples autochtones. Ce bureau serait établi hors du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le Comité recommande également que le Bureau se compose de deux entités distinctes : une Division de la négociation des traités et ententes et un Secrétariat à l'application des traités et ententes.**

La Division de la négociation des traités et ententes serait responsable au premier chef de négocier au nom du gouvernement du Canada avec tous les peuples autochtones, notamment les Premières nations, les Inuits et les Métis. Elle pourrait être dirigée par un haut fonctionnaire, faisant fonction de négociateur des traités et ententes avec les peuples autochtones.

Le Secrétariat à l'application des traités et ententes exécuterait et administrerait les obligations de la Couronne, notamment les obligations financières découlant des traités, de l'autonomie gouvernementale et des ententes connexes. Il serait chargé de coordonner les responsabilités en matière de mise en œuvre partagées par les ministères et organismes gouvernementaux ainsi que de consulter les peuples autochtones et de

coopérer avec eux sur toute question relative à l'application des traités et ententes. Comme il aurait une vocation opérationnelle, il pourrait être dirigé par un haut fonctionnaire assumant les responsabilités de Secrétaire. Un haut fonctionnaire ayant rang de sous-ministre devrait être chargé de la responsabilité globale de l'administration et des activités du Bureau des relations avec les Autochtones.

Nous estimons qu'il est possible d'établir et faire fonctionner le Bureau des relations avec les Autochtones en lui attribuant les ressources financières consacrées à l'exercice des responsabilités fédérales en matière de négociation, de mise en œuvre et d'administration des traités et ententes, qui sont prévues au budget du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Compte tenu de ses liens étroits avec le Cabinet du premier ministre, le Bureau du Conseil privé serait, à notre avis, le lieu idéal où situer le nouveau Bureau. Le Conseil privé a le profil et l'orientation stratégique souhaitables pour se charger des relations avec les Autochtones. Il possède une expérience pratique des affaires et des politiques concernant les Autochtones et a déjà secondé le gouvernement lors de négociations avec eux. Actuellement, il appuie le ministre des Affaires intergouvernementales dans la conduite des relations de gouvernement à gouvernement au sein de la fédération, qui comprend désormais le nouveau territoire du Nunavut.

Il serait également envisageable d'établir un nouveau ministère des relations autochtones, selon le modèle proposé par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Le Comité souscrit à l'orientation générale préconisée par la CRPA pour une réorganisation au sein du gouvernement, mais il n'est pas convaincu que le gouvernement est disposé en ce moment à entreprendre des réformes en profondeur. Cependant, faute d'une impulsion suffisante pour réaliser cette réforme, il ne faudrait pas que soit retardée la réorganisation des responsabilités spécifiques liées à la négociation et à la mise en place des relations avec les peuples autochtones, au moyen de traités, d'ententes d'autonomie et d'ententes connexes. De fait, sans cette réorganisation, il sera impossible

au gouvernement de réaliser l'objectif d'établir de nouvelles relations de partenariat avec les peuples autochtones dont il est question dans *Rassembler nos forces*.

Le jour où le gouvernement fédéral confiera la gestion de *tous* les aspects des affaires autochtones à une nouvelle structure administrative sur le modèle de celle recommandée par la CRPA pour le ministère des Relations avec les Autochtones, par exemple, les fonctions, responsabilités et attributions du Bureau des relations avec les Autochtones pourront être transférées à ce nouveau ministère.

Nous prévoyons que le MAINC conservera pour un temps son rôle et ses responsabilités traditionnels, notamment en matière de prestation des programmes et services et d'administration et de gestion des relations dans le cas des Premières nations qui choisiront de continuer de relever de la *Loi sur les Indiens*. À long terme, toutefois, il nous apparaît possible que le MAINC soit entièrement démantelé et remplacé par un seul organisme fédéral, rationalisé, qui serait chargé d'assumer les obligations juridiques, fiduciaires, constitutionnelles et autres de la Couronne découlant des traités et ententes signés avec tous les peuples autochtones.

### ***2.3 Cadre législatif de la négociation et de la mise en œuvre des nouvelles relations***

Le Comité croit que, sans un cadre législatif officiel, il sera difficile de traduire en mesures tangibles les engagements symboliques du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones et d'établir avec eux de nouvelles relations de partenariat. En l'absence d'un tel cadre, l'application fragmentée et incohérente des politiques continuera d'empêcher la conclusion de traités et d'ententes. Une fois ces traités et ententes mis en place, leur interprétation continuera d'incomber à des fonctionnaires jouissant d'une grande latitude. En bout de ligne, l'impression que le gouvernement du Canada considère ses obligations découlant des traités comme une affaire discrétionnaire plutôt que comme une obligation se perpétuera, réduisant encore davantage la crédibilité du gouvernement aux yeux de ses partenaires autochtones.

Le Comité est donc d'avis qu'une nouvelle loi, avalisée par les peuples autochtones, est nécessaire pour donner un cadre et un fondement législatifs larges à la politique du gouvernement sur ses rapports avec les peuples autochtones et pour en appuyer la négociation et la conduite. Une telle loi aiderait en premier lieu le gouvernement du Canada à s'organiser aux fins de la négociation et de la gestion de ses relations avec les peuples autochtones. Elle fournirait également un cadre législatif officiel qui servirait de guide à cet égard aux fonctionnaires, aux gouvernements, aux peuples autochtones et à d'autres parties.

Mais il faut dire que cette loi ne prescrirait pas les formes précises que prendra l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Comme à l'heure actuelle, une autre loi fédérale serait requise pour mettre en œuvre les diverses ententes, relations et institutions connexes, y compris celles établies à l'échelle régionale. La *Loi sur les Indiens* continuerait de s'appliquer aux Premières nations qui choisiraient de relever d'elle à court et à moyen terme.

### Recommandation 3

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi ayant un large cadre législatif propre à orienter le gouvernement dans la négociation et la mise en place des relations prévues dans les traités et autres ententes conclus avec les peuples autochtones. Le ministre responsable du nouveau Bureau des relations avec les autochtones serait chargé de l'application de cette loi.**

Le Comité propose que la nouvelle loi prévoit ce qui suit :

- L'établissement de principes pour guider le gouvernement du Canada dans ses relations avec les peuples autochtones. Il pourrait s'agir par exemple, de la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; du statut des traités et des règles régissant leur interprétation; de la représentation des Autochtones aux négociations; et de l'engagement du gouvernement à faire preuve de bonne foi dans la négociation et la mise en œuvre de traités et d'ententes avec tous les peuples autochtones.

- La reconnaissance par le gouvernement de *l'engagement à participer à divers processus* pour instaurer et mettre en place des relations avec tous les peuples autochtones du Canada. Cela pourrait viser la mise en œuvre, le renouvellement et la négociation de traités et ententes, ainsi des mécanismes pour l'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, dans le cadre d'un traité ou autrement. La loi devrait préciser que tous les peuples autochtones du Canada auraient également accès à ces mécanismes ou processus, qui pourraient être assez souples pour répondre aux différents besoins, aspirations et préférences des Autochtones.
- La définition des types d'*instruments ou mécanismes* qui pourraient servir à la mise en place des relations, en fonction des préférences des peuples autochtones. Il pourrait s'agir, par exemple, de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales globales, d'ententes-cadres, d'accords ou de mesures législatives.
- L'établissement d'*une orientation et d'un cadre larges pour les processus relatifs aux traités et à l'autonomie gouvernementale*, visant l'instauration et la conduite des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement. Le cadre pourrait couvrir des questions comme les ententes de financement nécessaires pour appuyer la participation autochtone, l'autorisation des représentants autochtones, les processus régionaux et ceux qui sont spécifiques à des groupes de peuples autochtones.
- L'énumération des *sujets* pouvant être examinés dans le cadre de ces processus, comme les questions des terres et des ressources, la fonction gouvernementale, les compétences, les arrangements financiers, les ententes relatives à la prestation et à la gestion de programmes et services.
- L'établissement d'un cadre pour orienter la négociation et la conclusion d'*ententes financières*, de même que l'administration, la gestion et l'exécution des obligations et des responsabilités financières du gouvernement du Canada découlant des traités des ententes d'autonomie gouvernementale et d'ententes connexes.

Pour s'assurer que la nouvelle loi suit l'évolution du droit régissant les droits ancestraux et issus de traités, il faudra prévoir un législatif périodique. Par exemple, la loi pourrait faire l'objet d'un examen tous les cinq ans, qui permettrait de proposer les modifications qu'il convient d'y apporter.

## ***2.4 Un organe de surveillance indépendant***

Compte tenu du grand nombre de recommandations formulées lors d'enquêtes antérieures quant à la nécessité de créer, à l'échelon national, des organismes indépendants, ayant

l'autorité et des pouvoirs réels de surveillance sur les relations entre les Autochtones et le gouvernement, le Comité s'étonne du peu de structures établies à ce jour. Le Comité Penner, par exemple, a recommandé la création d'une agence de surveillance ou d'un ombudsman, comptable au Parlement et chargé de veiller à ce que le gouvernement fédéral respecte ses responsabilités à l'égard des Premières nations<sup>19</sup>.

La Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé l'établissement de commissions de traités, indépendantes et impartiales, pour créer un contexte favorable au renouvellement des relations découlant des traités et à l'établissement et à la mise en place de relations nouvelles<sup>20</sup>. La CRPA a également recommandé l'établissement d'une Commission d'examen de la situation des peuples autochtones, comptable au Parlement et chargée de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des traités et dans la réalisation de l'autonomie gouvernementale, par exemple<sup>21</sup>. Le Tribunal des terres et traités autochtones est l'élément central des nouvelles structures recommandées par la CRPA pour veiller sur la négociation et la mise en place de relations nouvelles et renouvelées. Cet organe aurait de multiples fonctions, notamment celle de surveiller et d'assurer la bonne foi des parties dans les activités de négociation et de mise en œuvre. En tant que tribunal administratif indépendant, il trancherait les questions qui, autrement, devraient être soumises aux tribunaux ordinaires<sup>22</sup>.

Le Comité est d'avis qu'une institution indépendante, relevant du Parlement, pourrait favoriser grandement l'harmonie dans les rapports de partenariat avec les peuples autochtones. L'organisme devrait avoir les pouvoirs nécessaires pour bien s'acquitter de

---

<sup>19</sup> Le Comité a aussi recommandé la création d'un secrétariat indépendant pour faciliter et servir de tribune neutre à la conduite des négociations, d'un bureau de défense des droits qui représenterait les intérêts des Premières nations dans les différends juridiques relatifs à leurs droits et d'un tribunal spécial qui trancherait les litiges concernant les ententes entre les Premières nations et les gouvernements. Rapport Penner, p. 68, 73, 136 et 137.

<sup>20</sup> Comme l'a suggéré la CRPA, les commissions de traités faciliteraient les négociations, mèneraient des enquêtes et régleraient les différends, par décision exécutoire ou non.

<sup>21</sup> Rapport de la CRPA, Recommandations 2.2.15-16 et 5.1.2.

<sup>22</sup> Selon l'idée de la Commission royale, cet organe pourrait délivrer des ordonnances et des décisions exécutoires et apporter des redressements appropriés en ce qui concerne l'établissement, la mise en œuvre et le renouvellement des traités, ainsi que le règlement des revendications particulières. Rapport de la CRPA, volume 2, p. 672-673.

son mandat de superviseur indépendant des relations entre les Autochtones et le gouvernement.

Les recommandations de la CRPA en faveur d'une Commission d'examen de la situation des peuples autochtones, de commissions des traités et d'un Tribunal des traités et des terres autochtones, ainsi que celle du Comité Penner pour un ombudsman/organisme de surveillance indépendant, constituent des points de repère utiles pour établir le mandat d'un tel organisme. La Commission canadienne des droits de la personne et le Commissaire aux langues officielles peuvent aussi servir de modèle pour la structure, l'organisation, les pouvoirs et les attributions de cet organisme.

La CRPA a recommandé qu'un grand nombre de fonctions soient réparties entre plusieurs institutions. Le Comité est d'avis que ces fonctions devraient plutôt être regroupées dans une même structure. Plusieurs raisons nous amènent à penser ainsi. Premièrement, un grand nombre de ces fonctions ne sont pas incompatibles. Deuxièmement, notre recommandation (voir la section suivante) de mesures visant à accroître la capacité judiciaire du Canada à instruire des affaires de droit conventionnel et de droit autochtone rend moins nécessaire un tribunal spécialisé et distinct. Troisièmement, le gouvernement du Canada ne s'est pas montré disposé à entreprendre le genre de réformes et de réorganisations institutionnelles qui s'imposeraient si plusieurs nouveaux organes du genre recommandé par la CRPA étaient créés.

Le Comité croit qu'une nouvelle institution, une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités, répondrait au besoin d'un organisme de surveillance national et indépendant. Sur demande, elle aiderait les parties autochtone et gouvernementale à régler les aspects politiques de leurs rapports, et les inciterait à respecter leurs obligations juridiques. Elle constituerait aussi un centre d'information sur les relations autochtones-gouvernement pour les peuples, dirigeants et organisations autochtones et pour les dirigeants politiques non autochtones, les parlementaires et le public canadien.

Une telle Commission pourrait se voir confier le large mandat de superviser les rapports politiques de manière à promouvoir, à respecter et à maintenir les droits ancestraux et issus de traités, l'honneur de la Couronne, de même que l'esprit et la lettre des traités, des ententes d'autonomie gouvernementale et de la législation et des ententes connexes. Elle n'interviendrait pas, toutefois, dans les aspects essentiellement politiques des relations entre les peuples autochtones et la Couronne. Au sujet du mandat, la Commission pourrait aussi exercer plusieurs fonctions et les pouvoirs correspondants. Elle pourrait jouer divers rôles : rapporteur et éducateur public, enquêteur, facilitateur des relations entre les Autochtones et le gouvernement. L'étendue éventuelle de ces rôles de la Commission et les pouvoirs correspondants sont examinés ci-après.

### *Le rôle de rapporteur et d'éducateur public*

La Commission pourrait établir chaque année un rapport qui serait remis aux organisations autochtones ainsi qu'à la Chambre des communes et au Sénat. Ce rapport :

- ferait le bilan des activités menées par la Commission dans le cadre de ses attributions;
- ferait des recommandations générales aux parties et aux représentants des gouvernements et des Autochtones, le cas échéant;
- ferait état des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports antérieurs.

La Commission mènerait des activités pour sensibiliser le public aux droits ancestraux et issus de traités protégés par la Constitution, aux traités, à l'autonomie gouvernementale autochtone, aux rapports entre les Autochtones et les gouvernements ainsi qu'à la législation relative aux peuples autochtones. Elle pourrait aussi faire office d'agent de liaison entre les organisations, communautés et institutions autochtones, les comités parlementaires, les ministères et les organismes du gouvernement.

### *Le rôle d'enquêteur*

Le rôle d'enquêteur de la Commission pourrait comprendre deux fonctions connexes : une de type ombudsman et une autre de contrôle de la conformité. Dans son rôle

d'ombudsman des peuples autochtones, la Commission examinerait les plaintes et, le cas échéant, ferait enquête et rapport sur les présumées infractions aux traités, aux ententes d'autonomie gouvernementale, aux ententes et textes de loi connexes (dont la nouvelle loi sur les relations entre les Autochtones et le gouvernement), aux droits ancestraux et issus de traités ainsi qu'aux obligations fiduciaires de la Couronne. Dans son rôle d'enquêteur, la Commission pourrait aussi, dans des circonstances précises, être habilitée à mener des enquêtes indépendantes et à faire des « vérifications » ou contrôles de la conformité à cet égard.

### *Le rôle de facilitateur*

La Commission pourrait aussi jouer un rôle actif de promotion et de facilitation du débat entre les Autochtones et le gouvernement, les aidant à aborder dans un esprit non antagoniste les questions litigieuses qui se posent dans les négociations et dans leurs rapports. Sur demande, elle guiderait les parties dans leurs discussions en appliquant des normes de conduite équitables et appropriées.

Dans l'exercice de ces rôles, le mandat de la Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités pourrait englober :

- a) la nouvelle loi visant à aider le gouvernement du Canada à négocier et à mettre en place des relations avec les peuples autochtones, comme il est proposé dans la recommandation 3;
- b) la négociation et la mise en place de rapports au moyen de traités, d'ententes d'autonomie gouvernementale, d'ententes connexes et de textes de loi;
- c) la reconnaissance et le respect des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada;
- d) la relation fiduciaire et l'exécution des obligations fiduciaires du gouvernement du Canada à l'égard des peuples autochtones.

Quant à sa structure, son organisation et sa composition, la Commission d'examen de l'application des droits ancestraux pourrait se composer d'un commissaire en chef et de membres nommés par le gouverneur en conseil. Le commissaire en chef pourrait être nommé par résolution de la Chambre des communes et du Sénat, avec l'accord des organisations représentant les peuples autochtones. La nomination des membres devrait se faire à partir des candidatures soumises par les organisations nationales représentant les peuples autochtones, y compris les femmes autochtones et les communautés urbaines autochtones. Un ou plusieurs membres devraient être nommés par le gouvernement du Canada.

L'indépendance de la Commission par rapport au gouvernement serait assurée par le mode de nomination, la présentation de rapports et la liberté qu'elle aurait de recruter son propre personnel et de fixer les conditions d'emploi.

À la lumière des témoignages reçus et de nos conclusions sur la nécessité d'une institution indépendante chargée d'orienter l'établissement et la gestion des rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement :

#### **Recommandation 4**

**Le Comité recommande qu'avec l'accord des peuples autochtones et de leurs représentants, le gouvernement du Canada établisse, par une loi, une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités, qui servirait d'organe indépendant chargé de surveiller les rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada et qui serait responsable devant le Parlement.**

**Le Comité recommande que le mandat de ladite Commission comporte trois rôles principaux :**

- i. un rôle de rapporteur et d'éducateur public;**
- ii. un rôle d'enquêteur comprenant une fonction d'ombudsman et une fonction de contrôle de la conformité;**
- iii. un rôle de facilitateur.**

En tant que nouvelle institution indépendante assumant des fonctions de surveillance pour les rapports entre les Autochtones et le gouvernement, la Commission d'examen pourrait être créée dans le cadre de la nouvelle loi proposée dans la recommandation 3. Le texte de loi définirait le rôle, les pouvoirs, les fonctions et la structure de la Commission, tel que décrits ci-dessus.

## ***2.5 Le système judiciaire au Canada***

Les causes concernant les droits ancestraux ou issus de traités soulèvent des questions complexes, qui doivent être tranchées à la lumière de doctrines s'appliquant spécifiquement aux peuples autochtones et à leurs droits.

Il demeure impératif d'améliorer la capacité du système judiciaire de fournir des services aux peuples autochtones. À cet égard, nous estimons nécessaire que les juges de tous les échelons de l'appareil judiciaire, les hauts fonctionnaires de la cour et les avocats aient l'occasion de recevoir une formation interculturelle continue, pour être mieux au fait des droits ancestraux et issus de traités, de l'évolution du droit autochtone ainsi que des dimensions, cultures et traditions autochtones, et des problèmes sociaux et juridiques des Autochtones.

Nous sommes d'avis que l'amélioration de la capacité de l'appareil judiciaire d'arbitrer les causes concernant les droits ancestraux et issus de traités permettra aux peuples autochtones de bénéficier décisions et recours cohérents, rapides, ayant force exécutoire et faisant autorité.

## **Recommandation 5**

**Le Comité recommande de donner aux juges, hauts fonctionnaires et avocats à tous les échelons du système judiciaire canadien l'occasion d'acquérir une formation interculturelle de nature à les sensibiliser aux droits ancestraux et issus de traités, à l'évolution du droit autochtone, ainsi qu'aux dimensions, cultures et traditions autochtones et aux problèmes sociaux et juridiques des Autochtones.**

### 3. Implications de nos recommandations

Nos recommandations ont des implications pour chacun des trois organes de gouvernement. L'exécutif est invité à modifier son organisation pour ce qui concerne la gestion de ses rapports avec les peuples autochtones. Le Parlement deviendra un intervenant plus actif dans les dossiers des droits ancestraux et issus de traités et des relations entre les Autochtones et le gouvernement avec la création – directement sous son autorité mais indépendante de lui – d'une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités. L'organe législatif du gouvernement aura aussi un rôle permanent à jouer, celui d'examiner l'application de la nouvelle loi qui guidera le gouvernement fédéral dans ses rapports avec les Autochtones et de participer aux débats portant sur les modifications à y apporter. Enfin, nous recommandons que soient prises des mesures visant à améliorer la capacité du système judiciaire de rendre des décisions concernant les peuples autochtones en temps opportun, de manière cohérente et faisant jurisprudence.

Nous croyons que la participation de tous les organes de gouvernement ainsi que des peuples autochtones à ces réformes s'impose, étant donné les implications symboliques et pratiques des nouvelles relations pour la concrétisation d'une réconciliation et d'un partenariat entre Canadiens autochtones et non autochtones.

Nous croyons également que les peuples et les organismes autochtones doivent être des partenaires à part entière du gouvernement dans l'application de ces recommandations. Leur accord est nécessaire pour mettre en place les mécanismes recommandés.

Nos recommandations visent à surmonter les obstacles systémiques et structurels qui nuisent à la négociation et à l'application rapides et efficaces des nouvelles relations. Nous croyons que l'application de nos recommandations de réforme institutionnelle et législative aidera à la fois les gouvernements et les peuples autochtones dans leur effort pour établir des relations de partenariat et de coexistence. Mais surtout, le Comité espère que ses recommandations contribueront à créer un climat propice à la concrétisation des

diverses formules, originales et prometteuses, que les Autochtones conçoivent et préconisent en matière de gouvernement autochtone et de relations avec le gouvernement.

Certes il faudra réaffecter des ressources et en consacrer de nouvelles pour donner suite à nos recommandations, mais nous pensons qu'avec le temps des économies seront possibles à l'échelle de tout le système, à mesure que les traités, les ententes et les rapports entre peuples autochtones et gouvernement seront négociés et appliqués plus rapidement, et d'une manière uniforme et prévisible. Des économies seront également rendues possible avec la réorientation des structures administratives du gouvernement en faveur de relations de partenariat et non de dépendance, et lorsque les Autochtones et le gouvernement seront moins portés à recourir aux tribunaux pour régler leurs différends grâce à une meilleure exécution des obligations juridiques de la Couronne et à la supervision des relations par des organes de surveillance neutres et indépendants.

Dans sa réponse à la CRPA, *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, le gouvernement indique sa volonté de renouveler les partenariats avec les peuples autochtones. Le Comité reconnaît que la clé de l'établissement de nouvelles relations réside dans la volonté politique du gouvernement au pouvoir. Nous espérons que nos recommandations donneront « un coup de pouce » à la réalisation des engagements pris par le gouvernement du Canada à l'égard des peuples autochtones dans *Rassembler nos forces*.

Nous signalons enfin qu'au cours de nos travaux, nous avons été amenés à nous intéresser au Rapport final du rapporteur spécial des Nations Unies sur les traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones. Nous remarquons que bon nombre de nos recommandations de changements structurels s'apparentent à celles du rapporteur spécial. Celui-ci recommande par exemple la création d'un organisme consultatif de règlement des conflits, l'établissement d'un nouvel ordre législatif et la mise en place de structures administratives et judiciaires pour

gérer les relations entre Autochtones, non-Autochtones et gouvernements<sup>23</sup>. Le Comité estime que les gestes posés par le Canada doivent s'harmoniser avec les normes et principes internationaux en matière de droits humains qui concernent les peuples autochtones.

---

<sup>23</sup> Voir Miguel Alfonso Martinez. *Rapport final : Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones*, sans date, p. 69.

## **PARTIE II**

### **QUESTIONS RELATIVES À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE**

Au cours de nos audiences, des témoins ont souvent discuté avec nous de questions importantes relatives à notre mandat – l'étude de la fonction gouvernementale autochtone. Dans la Partie I, le Comité a examiné les bases structurelles et institutionnelles que nécessitent de nouvelles relations axées sur le partenariat. Nous avons recommandé des mesures pour améliorer les rapports entre les Autochtones et le gouvernement. C'est là une dimension de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Dans la présente partie du rapport, notre réflexion se porte sur d'autres aspects de l'autonomie gouvernementale, notamment la structure, les pouvoirs et le financement des gouvernements autochtones et le renforcement des capacités. Comme notre rapport porte surtout sur les changements structurels et institutionnels, nous avons décidé de ne pas formuler de recommandations sur d'autres questions. Toutefois, nous croyons qu'il est important de signaler certains des problèmes et solutions qui nous ont été présentés. Voici donc un aperçu des témoignages que nous avons entendus.

#### **1. Les formules de gouvernement autochtone**

Compte tenu des données démographiques de la population autochtone – selon un document de l'Association nationale des centres d'amitié et de la Commission du droit du Canada, plus de la moitié des Autochtones vivent dans les centres urbains<sup>24</sup> –, nous étions particulièrement intéressés par les formules de gouvernement en milieu urbain et hors réserve.

Des témoins, venant de partout au pays, ont abordé des questions comme les structures de gouvernement, les pouvoirs et responsabilités, le statut de membre, dans le cadre de formules très diverses. D'ailleurs, les présentations aussi étaient très diverses. Certaines formules prenaient en compte les distinctions entre vie sur et hors réserve et les divisions

---

<sup>24</sup> ANCA et CDC, *Re-fashioning the Dialogue*, février 1998, p. 5.

créées par la *Loi sur les Indiens* et les politiques fédérales et, dans certains cas, tentaient de surmonter ces divisions. Tout en faisant montre de créativité, ces modèles font voir les défis que comporte l'application de ces différentes formules. Des témoins nous ont répété qu'il n'existait pas de « modèle unique » et que les formules d'autonomie gouvernementale doivent tenir compte de la diversité et être évolutives. Ils ont également indiqué qu'il ne conviendrait pas que les modèles d'autonomie gouvernementale soient dictés par le gouvernement fédéral ou les provinces.

Diverses structures d'autonomie gouvernementale ont été présentées : le gouvernement public, où les peuples autochtones représentant la majorité sur un territoire donné partagent un gouvernement commun avec tous les habitants; le gouvernement à niveaux multiples ou à niveau simple et propre à un groupe ou une nation autochtone; le gouvernement panautochtone hors réserve, et diverses formules de gouvernement en milieu urbain. Le Comité est conscient que ce n'est là qu'une petite portion des nombreuses approches d'autonomie gouvernementale, envisagées ou élaborées par les peuples autochtones. Pour l'instant, nous nous limiterons à quelques-unes d'entre elles et à leurs caractéristiques novatrices.

### ***1.1 Gouvernement public***

Depuis la création du Nunavut, les Canadiens connaissent assez bien le concept de gouvernement public où les Autochtones forment la majorité de la population. Au cours des audiences, les témoins ont parlé des modèles de gouvernement public préconisés par les Inuits du Nunavik (nord du Québec) et les Inuvialuit et Gwich'in de la région de Beaufort-Delta dans les Territoires du Nord-Ouest. Les Inuits du Nunavik souhaitent réunir les entités publiques de cette région, dont plusieurs ont été créées en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, sous la compétence d'un gouvernement unique et d'une assemblée du Nunavik, élue par tous les habitants de la région, tant autochtones que non autochtones. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuvialuit et les Gwich'in cherchent à former un gouvernement public régional. Ces administrations auraient des pouvoirs similaires à ceux d'un gouvernement pour toutes

les questions locales et, dans certains cas, des pouvoirs rappelant ceux des gouvernements provinciaux, mais qui seraient assujettis aux normes fédérales et territoriales.

## ***1.2 Gouvernement métis territorial***

Les huit établissements métis situés en Alberta ont ceci d'unique que ce sont les seules collectivités métisses du Canada à avoir obtenu un territoire pour leurs membres. En 1989, la province de l'Alberta et la Federation of Metis Settlements ont conclu un accord qui donnait aux Métis un territoire protégé dans la constitution de l'Alberta et une quantité importante de pouvoirs pour se gouverner<sup>25</sup>. Selon l'accord, le Metis Settlements General Council (MSGC) détient les terres en fief simple au nom des huit établissements métis<sup>26</sup>. Les pouvoirs de réglementation énoncés dans le *Metis Settlements Act* portent sur des questions qui relèvent normalement des municipalités ou, dans certains cas, du gouvernement provincial. Chaque établissement est doté d'un conseil local chargé des affaires locales. Les cinq membres de tous les conseils locaux constituent le Metis Settlements General Council, qui a compétence dans les domaines d'intérêt commun des huit établissements. Cette formule est un exemple intéressant de la façon dont un système « fédéral » de gouvernement autochtone peut fonctionner.

Pour régler les différends liés à la législation sur les établissements métis, dans un cadre efficace et sensible aux particularités culturelles, et à l'extérieur du système judiciaire, le Metis Settlements Appeals Tribunal a été créé. Ce tribunal a une compétence exclusive pour tous les différends relatifs aux terres et au statut de membre, peut servir de médiateur ou d'arbitre en vertu de l'*Arbitration Act*, et exercer sa compétence dans n'importe quel différend avec l'accord des parties concernées.

Autre caractéristique intéressante, l'accord prévoit une phase de transition de sept ans durant laquelle certaines fonctions gouvernementales sont exercées par une commission de transition destinée à aider les conseils d'établissement métis et le conseil général à

---

<sup>25</sup> L'accord comprend une entente entre les Métis et le gouvernement de l'Alberta ainsi que quatre lois de mise en application : le *Metis Settlements Act*, le *Metis Settlements Land Protection Act*, le *Metis Settlements Accord Implementation Act*, et le *Constitution of Alberta Amendment Act*.

<sup>26</sup> Les huit établissements font environ 1,25 million d'acres.

assumer des responsabilités grandissantes dans la direction des établissements métis. L'accord prévoit également un financement au cours de la même période pour rendre l'infrastructure physique et administrative de ces établissements comparable à celle des gouvernements municipaux et ruraux de l'Alberta. On nous a dit qu'une telle période de transition devrait permettre de développer l'infrastructure, la formation et le soutien technique et administratif tout en permettant à toutes les parties de s'adapter à un nouveau cadre administratif.

### *1.3 Modèle fondé sur une nation ou un traité*

Le New Brunswick Aboriginal Peoples Council, qui représente les Autochtones vivant hors réserve, a proposé une forme intégrée d'autonomie gouvernementale à plusieurs paliers. Le premier palier, la tribu, exigerait la reconstitution des gouvernements tribaux des Micmacs et des Malécites. Les Micmacs et les Malécites seraient citoyens de leur gouvernement tribal quels que soient leur lieu de résidence ou leur statut d'après la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement tribal aurait compétence sur certaines questions touchant la nation, comme les revendications territoriales, les droits ancestraux et issus de traités, l'appartenance à la tribu, la culture, la langue, la spiritualité et l'histoire. Le deuxième palier serait constitué d'organismes de services dans des domaines comme le logement, le développement économique et la formation professionnelle. Ces organismes serviraient tous les citoyens de la nation. Le troisième palier prévoirait la participation des nations Micmacs et Malécites aux assemblées législatives fédérale et provinciale. Le NBAPC a proposé que des sièges soient réservés au Parlement et à l'assemblée législative pour les représentants autochtones élus par tous les membres de la nation quel que soit leur lieu de résidence.

Le Congrès des peuples autochtones (Saskatchewan) et le Treaty Four Governance Committee ont présenté un modèle fondé sur un traité. Ils ont proposé un modèle d'autonomie gouvernementale organisé au sein du territoire du Traité n° 4. Les 33 Premières nations du Traité n° 4 constitueraient le conseil de régie (assemblée législative) du territoire, qui serait composé de membres vivant à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve.

## 1.4 Gouvernement urbain

Dans plusieurs villes au Canada, des peuples autochtones sont en train d'élaborer des institutions et des modèles de gouvernement urbain. Nous avons appris que certaines formules visent des Autochtones d'origines diverses tandis que d'autres sont fondées sur l'appartenance à une seule nation. Des témoins ont expliqué que dans les régions urbaines, le gouvernement autochtone pouvait prendre diverses formes. Selon eux, l'autonomie gouvernementale doit englober une vaste gamme de modalités structurelles, de formules d'exercice du pouvoir et de types de responsabilités. Ils ont souligné également que les formules d'autonomie gouvernementale pour les Autochtones en milieu urbain doivent être particulièrement souples.

La Commission du droit du Canada et l'Association nationale des centres d'amitié ont lancé un projet conjoint visant à réévaluer les formules de gouvernement autochtone en milieu urbain. Dans un document remis au Comité, les deux organisations examinent trois formules principales : la formule fondée sur la nation, la formule fondée sur la communauté urbaine et la formule fondée sur le territoire ou la majorité<sup>27</sup>.

- Le modèle fondé sur la nation regrouperait des Autochtones urbains de descendance commune. Le document de l'ANCA-CDC indique que les initiatives spécifiques à une nation pourraient prendre une forme extra-territoriale où les membres urbains participent à des gouvernements territoriaux et seraient directement ou indirectement servis par ceux-ci, ou encore qu'elles pourraient rassembler des Autochtones urbains de descendance commune qui décident de mettre sur pied leur propre gouvernement autonome. Cette formule spécifique à chaque nation a été jugée conforme à la recommandation de la CRPA voulant que l'autonomie gouvernementale s'effectue au niveau de la nation.

---

<sup>27</sup> ANCA-CDC, *Re-Fashioning the Dialogue*. Ce texte s'inspire de documents existants, dont le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones.

- Selon le modèle fondé sur la communauté urbaine, les Autochtones d'une localité urbaine – sans égard au statut, au traité, à la nationalité ou à d'autres critères – formeraient un gouvernement commun doté de certaines institutions ou compétences.
- Le modèle fondé sur le territoire ou la majorité consisterait à créer des communautés ou réserves autochtones distinctes en milieu urbain afin d'exercer les pouvoirs d'un gouvernement autonome. Ce modèle pourrait s'appliquer à une ou plusieurs nations.

Des témoins de la Commission et de l'Association ont indiqué que chacun de ces modèles avait ses avantages et ses inconvénients. Marc Maracle de l'Association a souligné l'absence de tribune adéquate où discuter de la question du gouvernement urbain et indiqué qu'il fallait que les gens viennent discuter de l'autodétermination et de ce qui leur convient en tant qu'individus, familles ou collectivités.

Vera Pawis Tabobondung, de l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres, a indiqué que, quel que soit le modèle, les gouvernements urbains autochtones ne devraient pas être le miroir des gouvernements municipaux. Elle a expliqué que les caractéristiques démographiques des Autochtones en milieu urbain exigent qu'on « mette au point un modèle d'autonomie gouvernementale nouveau et novateur pour la communauté autochtone urbaine ». (Fascicule 23, 17 mars 1999, p.30.)

### ***1.5 Le cadre et l'exercice du pouvoir gouvernemental autochtone***

Les témoins avaient des vues semblables sur le cadre et l'exercice du gouvernement autochtone. Pour eux, l'autorité du gouvernement autochtone englobait pour l'essentiel le pouvoir d'établir et structurer le gouvernement, de déterminer le statut de membre et la citoyenneté, de contrôler les terres et les ressources, de protéger et promouvoir la langue et la culture, et d'assurer le développement et le bien-être social et économique par l'exercice du pouvoir dans divers champs de compétence. Selon un point de vue entendu fréquemment, le pouvoir autochtone dépasse largement les questions de nature purement

locale et déborde sur des champs de compétence qu'occupent actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les groupes autochtones qui ont entrepris des négociations ou des initiatives d'autonomie gouvernementale ont confirmé que les peuples autochtones cherchent à faire reconnaître leur capacité et leur droit de gouvernance dans une multitude de domaines et de champs de compétence.

De nombreux témoins ont dit au Comité que l'accès aux terres et ressources et leur maîtrise étaient un élément juridictionnel déterminant dans le financement de gouvernements autochtones autonomes.

D'autres intervenants ont signalé l'importance capitale de tenir compte des buts et objectifs visés par l'exercice du gouvernement autonome. La B.C. Aboriginal Women's Council, par exemple, a indiqué que les gouvernements autochtones devaient être en mesure de s'attaquer aux problèmes de développement économique et social et d'apporter des changements tangibles dans des domaines comme les services sociaux, la participation au marché du travail et la formation.

Le grand chef Joseph Tokwiwo Norton du conseil mohawk de Kanawake a indiqué que le pouvoir juridictionnel devait être exercé d'une manière compatible avec les traditions, les coutumes et la culture du peuple, même si une harmonisation avec les lois et les textes provinciaux et fédéraux s'impose ou est souhaitable.

Lors d'un exposé conjoint, le Treaty Four Governance Committee et le Congrès des peuples autochtones (Saskatchewan) ont fait leur la position de la CRPA sur la portée du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Selon la CRPA, ce droit concerne « les questions se rapportant à la bonne gestion des affaires autochtones et aux intérêts des Autochtones et de leurs territoires », et l'exercice de ce pouvoir se décompose en deux parties : le centre et la périphérie. Au centre se trouvent toutes les questions cruciales pour la vie et le bien-être du peuple autochtone, sa culture et son identité; à la périphérie,

les questions pouvant avoir un important impact sur les gouvernements voisins et nécessitant de ce fait une coordination étroite avec d'autres gouvernements.

Quant à l'étendue du pouvoir autochtone, le Conseil tribal Mamuitun s'est déclaré favorable, dans son mémoire, à des propositions semblables à celles contenues dans l'Accord de Charlottetown. Le Conseil y recommande que :

Le gouvernement du Canada confirme et réitère que l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale comprend le pouvoir des organes législatifs dûment constitués par les Premières nations d'adopter des lois afin de préserver leurs langues, leurs cultures, leurs économies, leur identité, leurs institutions et leurs traditions et de veiller à leur épanouissement; de développer, maintenir et renforcer leurs liens avec leurs terres, leurs eaux et leur environnement afin de déterminer et de contrôler leur développement en tant que peuples selon leurs propres valeurs et priorités et d'assurer l'intégrité de leurs sociétés<sup>28</sup>.

Les témoins autochtones étaient bien conscients de la grande diversité des peuples et nations autochtones, chacun ayant une histoire et une culture propres. Particuliers et organisations ont hésité à proposer une analyse unique de l'étendue du pouvoir de gouverner qui pourrait s'appliquer à toutes les situations.

Les témoins ont également souligné que les pouvoirs à exercer devront évoluer avec le temps, à mesure que les peuples autochtones développeront leurs pouvoirs et capacités de gestion. Cette évolution pourra se faire en concertation avec les gouvernements concernés. Une approche graduelle permettrait de tenir compte des différences d'expérience, d'histoire et de niveau de capacité de chaque groupe de peuples autochtones nation.

## **2. Le financement des gouvernements autochtones**

L'autonomie gouvernementale ne pourra se réaliser si elle ne s'appuie pas sur des ententes financières solides et efficaces. En parlant des ententes actuelles – en particulier celles conclues par le MAINC avec les conseils de bande et de tribu constitués aux

termes de la *Loi sur les Indiens* –, des témoins les ont jugées inadéquates, lourdes et, par-dessus tout, fondées sur des principes qui ont peu à voir avec les besoins réels des communautés<sup>29</sup>. Harold Calla, directeur des finances pour la nation squamish, a formulé les commentaires suivants :

[L]es gouvernements des Premières nations sont probablement les seuls à se limiter à des périodes de planification de 12 mois, puisque c'est tout ce qu'autorise le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous agissons en fonction non pas de nos besoins, mais des fonds mis à notre disposition. Nous devons commencer à définir nos besoins réels et à les présenter de façon à refléter l'apport réel en ressources qui sont nécessaires au fonctionnement de notre gouvernement. Nous [...] avons enduré trop longtemps la relation des accords de contribution avec le gouvernement fédéral, qui agit par l'entremise de son ministère des Affaires indiennes. (Fascicule 16, 2 décembre 1998, p. 9.)

Les gouvernements ou organisations autochtones qui sont financés autrement ont fait état de préoccupations semblables. On nous dit, par exemple, que le financement des projets des Métis ne reflète en rien les besoins par habitant.

Quelques principes d'ententes financières se dégagent des témoignages :

- Les gouvernements autochtones doivent pouvoir compter sur les fonds nécessaires pour assurer des services comparables à ceux qu'offrent les gouvernements non autochtones voisins, conformément à leurs responsabilités. Des représentants de la Federation of Saskatchewan Indian Nations ont insisté sur le fait que les ententes financières doivent permettre aux gouvernements autochtones de fournir un niveau comparable de programmes et services, tout en tenant compte de l'écart que les communautés autochtones doivent combler au chapitre du développement économique et social de base par rapport au reste de la province ou du Canada.
- Un cadre de politique financière pour le financement des gouvernements autochtones s'impose. Dans un mémoire commun, la Société régionale inuvialuit et le Conseil

---

<sup>28</sup> Mémoire du conseil de la tribu Mamuitun, février 1999, p. 8-9.

<sup>29</sup> Voir: Sol Sanderson, fascicule 19, 9 février 1999, et Harold Calla, fascicule 16, 2 décembre 1998.

tribal des Gwich'in ont réclamé un tel cadre, soulignant qu'autrement, les groupes autochtones devront négocier des ententes d'autonomie gouvernementale sans garantie d'obtenir les ressources nécessaires. La Federation of Saskatchewan Indian Nations a formulé des recommandations semblables concernant la nécessité d'approches globales et d'un financement assuré.

- Il faut supprimer les entraves à l'autonomie financière afin de favoriser les possibilités de recettes autonomes. De nombreux témoins ont indiqué que les entraves à l'autonomie financière et au développement économique prennent leur source dans la *Loi sur les Indiens*. La Commission consultative de la fiscalité indienne et d'autres intervenants nous ont parlé du potentiel de création de recettes par l'exercice des pouvoirs de taxation des gouvernements autochtones. L'Indigenous Bar Association a fait remarquer qu'il valait la peine d'examiner d'autres instruments financiers quant aux possibilités d'application aux gouvernementaux autochtones. De nombreux intervenants ont parlé de leur expérience d'initiatives et d'institutions de développement économique autochtone qui fonctionnent au profit des communautés autochtones. Leur témoignage a confirmé que les initiatives de développement économique constituent une source précieuse de fonds qui peuvent servir à diverses fins, au choix des peuples autochtones et de leurs gouvernements.
- Pour de nombreux témoins, le financement d'un gouvernement autochtone est lié à un territoire et à une base de richesses naturelles. Ils ont insisté sur l'importance d'un meilleur accès aux terres et aux ressources, et de pouvoir les gérer dans le respect des traditions autochtones d'intendance et de propriété collectives. Nous avons aussi entendu des appels en faveur d'un partage plus équitable des avantages économiques découlant de l'utilisation, de la mise en valeur et de l'exploitation des terres et des ressources sur les territoires traditionnels. Et le conseil de la nation Atikamekw a parlé du pouvoir d'un gouvernement autochtone de faire des lois relatives aux terres et ressources à des fins de financement.

- Enfin, les ententes financières doivent prévoir l'obligation de rendre compte aux membres de la communauté. Certains témoins autochtones se sont dits préoccupés par les mécanismes de reddition de comptes et les pratiques de gestion financière de leurs gouvernements et organisations. Nous avons appris que des changements sont en cours à cet égard au niveau des communautés et dans le cadre de forums réunissant des gouvernements autochtones et non autochtones pour discuter de nouveaux arrangements financiers et de principes de gestion financière.

En Saskatchewan, le gouvernement fédéral et la Federation of Saskatchewan Indian Nations participent à des discussions bilatérales à une Table des traités (où la province siège comme observateur). La Table des relations financières, qui relève de la Table des traités, a été mise sur pied afin de discuter des relations financières entre gouvernements. L'Indigenous Bar Association a indiqué qu'une table nationale des relations financières pourrait faciliter la discussion sur les solutions de financement des gouvernements autochtones<sup>30</sup>.

Le Comité estime que les mesures prises pour discuter des moyens d'améliorer les relations financières constituent un grand pas en avant et devraient être adoptées par d'autres régions et provinces ou à l'échelle nationale.

### **3. Renforcer les capacités de gouvernance autochtone**

Tout comme il est nécessaire d'apporter des réformes institutionnelles et législatives pour bien asseoir la négociation et l'exercice de nouvelles relations, il faut adopter des mesures pour aider les peuples autochtones à renforcer leur capacité de gouverner. La colonisation et des décennies d'administration extérieure ont eu un effet dévastateur sur des peuples autrefois souverains et indépendants. On nous a dit que l'aptitude des communautés autochtones à se gouverner elles-mêmes passait par l'acquisition d'habiletés et la capacité interne à gérer efficacement de nouveaux arrangements. Comme l'a affirmé au Comité le grand chef Perry Bellegarde de la Federation of Saskatchewan Indian Nations : « Nous

---

<sup>30</sup> Indigenous Bar Association, mémoire du 2 mars 1999.

devons rétablir l'autonomie de gouvernement en nous dotant de moyens et en devenant responsables ».

La création d'un institut autochtone chargé d'aider à l'acquisition de compétences de gouvernance est une des recommandations clés de la Commission royale sur les peuples autochtones. La Commission a invité le gouvernement fédéral à établir, de concert avec les organisations autochtones nationales, un centre de transition vers le gouvernement autochtone dont le mandat serait :

- a) d'examiner, d'élaborer et de coordonner avec d'autres établissements des initiatives et des études pour aider les peuples autochtones dans la transition vers l'autonomie gouvernementale autochtone;
- b) d'élaborer et de fournir, par les moyens appropriés, des programmes de formation et d'acquisition de nouvelles compétences pour les dirigeants communautaires;
- c) de faciliter l'échange d'informations entre animateurs et dirigeants communautaires et tous ceux qui participent à la reconstruction des nations autochtones<sup>31</sup>.

Les témoignages entendus sont venus confirmer le besoin pressant d'un tel institut. Par exemple, le grand chef Bellegarde a insisté sur la nécessité d'une formation pour les chefs et administrateurs des gouvernements autochtones. Il a d'ailleurs décrit un projet d'institut que prépare la Federation of Saskatchewan Indian Nations :

L'institut de gouvernement sera un lieu de formation et d'enseignement, d'élaboration de constitutions et de lois sur la citoyenneté, de tout ce dont ont besoin les conseils et les chefs des Premières nations, qu'il s'agisse de droits inhérents, de coutumes ou de lois. Il s'agit d'un projet des Premières nations visant à dispenser une formation professionnelle aux chefs et aux administrateurs des Premières nations dans trois domaines : formation des dirigeants, des chefs et des conseils, des cadres de direction et des administrateurs des bandes; discussions et

---

<sup>31</sup> Rapport de la CRPA, volume 2, p. 365.

engagements communautaires pour rebâtir les gouvernements; enfin, élaboration de modèles de codes de citoyenneté, de constitutions, de cadres législatifs et d'instruments de politique ainsi que d'autres outils de gouvernement. (Fascicule 28, 4 mai 1999, p. 31.)

Les représentants de la Société régionale inuvialuit et du Conseil tribal des Gwich'in ont fait valoir que le renforcement des capacités doit se faire pendant la négociation des ententes sur l'autonomie gouvernementale afin que les communautés soient prêtes à assumer leur nouveau rôle. John Graham, de l'Institut sur la gouvernance, qui voit le développement des capacités gouvernementales comme un processus lent dont la période de démarrage est très longue, a fait écho à ce point de vue.

Dans sa présentation, l'Indigenous Bar Association a exhorté les gouvernements à faciliter la reconstitution des capacités des peuples autochtones à se gouverner eux-mêmes d'une manière conforme à leur propre culture. L'IBA appuie la recommandation de la CRPA concernant un centre de transition vers le gouvernement autochtone et se dit disposée à jouer un rôle important dans sa mise en œuvre, étant donné son approche autochtone et sa compétence en matière de droit et de gouvernance.

Plusieurs témoins ont parlé de leur expérience de l'autonomie gouvernementale. Les représentants du Metis Settlements General Council, par exemple, ont évoqué certaines leçons qu'ils avaient tirées de leur expérience dans la mise en œuvre d'une telle structure au cours des dix dernières années. Ils ont parlé d'aspects pratiques comme la durée des mandats, les règles administratives, les processus décisionnels. De telles expériences et connaissances pourraient et devraient être partagées.

L'obligation de rendre des comptes est elle aussi étroitement liée au développement de capacités et de bonnes pratiques de gouvernance. Nous savons que c'est là une forte préoccupation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des communautés autochtones, et avons entendu des témoignages troublants à ce sujet.

Des représentants de la First Nation Accountability Coalition (FNAC) se sont dits très préoccupés par les pratiques de gestion financière qui ont cours au sein de leurs

communautés. Comment, se sont-ils demandé, ceux qui vivent de telles situations peuvent-ils souhaiter une autonomie gouvernementale et une latitude financière accrues, si certains chefs abusent déjà des pouvoirs limités que leur confère la *Loi sur les Indiens*. Leona Freed, présidente de la FNAC (Manitoba), a recommandé la nomination d'un ombudsman autochtone auquel pourraient s'adresser les membres qui estiment que leur gouvernement gère mal les fonds de la bande.

À notre avis, un institut de gouvernance peut jouer un rôle significatif dans l'établissement de gouvernements responsables par la formation, l'élaboration d'outils de gestion et de mécanismes de contrôle appropriés au sein des administrations et par le partage de saines pratiques de gestion.

Le Comité croit que le développement des capacités gouvernementales est un élément essentiel au rétablissement et au développement de gouvernements autochtones. Le gouvernement fédéral s'est déjà prononcé en faveur d'initiatives en ce sens. Dans *Rassembler nos forces*, le gouvernement se dit « disposé à étudier, avec les Premières nations, la possibilité d'établir des centres de ressources pour l'exercice des pouvoirs »<sup>32</sup>. Plus récemment, le MAINC a indiqué son intention d'établir des centres de transition qui feraient connaître les meilleures pratiques et tireraient profit de la mise en commun des expériences et des compétences<sup>33</sup>. Le Comité applaudit toute initiative de ce genre, mais certains témoins s'inquiètent du fait que le gouvernement fédéral est lent à agir.

Le Comité demande au gouvernement fédéral de donner suite à l'engagement pris dans *Rassembler nos forces* d'aider les peuples autochtones à développer leurs capacités de gouvernance. Nous croyons fermement qu'il est temps d'agir, au moment où de nombreux gouvernements autochtones se reconstituent et assument de nouveaux pouvoirs.

Le Comité est d'accord en principe avec l'idée d'une institution nationale proposée par la CRPA. Son rôle s'apparenterait à celui décrit par la CRPA, les FSIN et d'autres : recherche et partage d'informations sur la fonction gouvernementale autochtone;

---

<sup>32</sup> *Rassembler nos forces*, p. 17.

<sup>33</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Rapport sur les plans et les priorités, 1999-2000.

formation et acquisition de compétences pour les dirigeants communautaires; élaboration de modèles de codes de citoyenneté, d'instruments législatifs et autres outils de gouvernement; mise en commun des meilleures pratiques et de fonctions connexes.

À notre avis, un ou plusieurs instituts impartiaux et indépendants du gouvernement fédéral sont la meilleure formule pour dispenser des capacités gouvernementales. Dans la pratique, des centres régionaux, reliés à un réseau national, pourraient mieux répondre aux besoins des communautés autochtones. Cet institut devra être dirigé et géré par les peuples autochtones et respecter les diversités culturelles entre eux. Les organisations autochtones nationales, l'Indigenous Bar Association et d'autres instances autochtones possédant une expertise en matière de capacités gouvernementales et de responsabilisation devraient être invitées à participer à l'élaboration d'options et de stratégies de mise en œuvre.

#### **4. Les femmes autochtones et l'autonomie gouvernementale**

Les organisations de femmes autochtones qui ont témoigné devant le Comité ont parlé de l'importance de veiller à ce que la voix des femmes soit entendue dans les initiatives d'autonomie gouvernementale. Comme l'a dit Veronica Dewar, « nous ne pouvons pas voler ensemble s'il y en a une qui a l'aile brisée ».

Des représentantes de ces organisations nous ont dit que les femmes autochtones, en particulier, sont exclues de toute participation utile aux initiatives de gouvernement autonome et autres. Cela s'explique par leurs conditions sociales et économiques marginales et du fait qu'elles sont nombreuses à vivre hors réserve avec leurs enfants et, de ce fait, exclues des décisions de la communauté. Dans son exposé, le B.C. Aboriginal Women's Council a signalé que les désavantages, la frustration et l'exclusion que vivent les femmes découlent du fait qu'elles ne sont pas au courant des activités d'autonomie gouvernementale des dirigeants autochtones et qu'elles ont peu d'occasions d'être consultées.

Des témoins autochtones, et pas uniquement des représentantes des femmes autochtones, ont signalé le rôle influent et utile de la femme dans les traditions de nombreuses sociétés autochtones, notamment en matière de gouvernance, ainsi que sur le plan économique et social. Ils ont parlé de la nécessité d'inclure les femmes dans les structures et mécanismes politiques dans le respect de ces traditions et d'une manière qui honore et valorise les femmes.

Veronica Dewar, présidente de Pauktuutit, a invité le gouvernement fédéral à jouer un rôle de chef de file en matière d'égalité des sexes dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale. Des représentantes du Metis National Council of Women (MNCW) ont rappelé la recommandation de la CRPA voulant que le gouvernement fédéral finance des organisations de femmes autochtones pour faciliter leur participation aux mécanismes d'autonomie gouvernementale et de reconstruction. Elles ont signalé que le gouvernement fédéral n'avait pas consenti de fonds supplémentaires pour répondre à ce besoin, malgré son insistance sur l'importance de cette participation dans le document *Rassembler nos forces*.

Des témoins ont également parlé des droits des femmes autochtones. Veronica Dewar, présidente de Pauktuutit, et Marilyn Buffalo, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, ont toutes deux réclamé l'application de la Charte des droits et libertés aux ententes d'autonomie gouvernementale. M<sup>me</sup> Dewar a affirmé :

Je suis fermement convaincue que tous les Canadiens autochtones, hommes et femmes, voudraient avoir le même genre de protection et d'égalité que garantit la Charte. Par exemple, qui peut contester l'article 7, qui dit que chacun a le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et le droit de ne pas en être privé conformément aux principes de justice fondamentale? (Fascicule 25, 13 avril 1999, p. 46.)

D'après ce que nous ont dit les témoins, nous croyons que de sérieux efforts doivent être faits pour assurer la participation des femmes autochtones à l'élaboration, à la négociation et à la mise en œuvre des initiatives autochtones d'autonomie gouvernementale. Ces initiatives profiteront grandement de leur contribution.

Outre la participation des femmes aux initiatives d'autonomie gouvernementale, nous avons entendu des préoccupations plus générales sur le rôle et le traitement des femmes autochtones. Le B.C. Aboriginal Women's Council a parlé d'équité en emploi pour les femmes autochtones, de leur pleine participation aux initiatives de guérison et, plus généralement, du taux disproportionné de chômage, de sous-scolarisation, de pauvreté, d'aide sociale et de difficultés économiques qu'on a constaté chez elles. Les organisations de femmes autochtones ont aussi demandé plus d'aide financière du gouvernement pour soutenir divers programmes et initiatives.

## **5. Les jeunes autochtones et l'autonomie gouvernementale**

Le Comité a écouté avec beaucoup d'intérêt le point de vue des jeunes autochtones et la description de leur situation dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Dans son témoignage, Stacey Hill, présidente du Conseil des jeunes autochtones de l'Association nationale des centres d'amitié, a attiré l'attention sur la démographie de la population autochtone et a insisté sur l'importance de faire participer les jeunes aux discussions sur la fonction gouvernementale. Les témoins ont parlé des obstacles à une participation constructive des jeunes aux initiatives d'autonomie gouvernementale, mais aussi des différents moyens utilisés par les groupes autochtones pour favoriser cette participation.

Veronica Dewar, de Pauktuutit, a parlé de la pénurie d'emplois pour les jeunes dans les communautés autochtones du Nord. Elle a donné l'exemple d'une jeune élève du secondaire qui lui a dit qu'elle n'avait pas d'avenir à cause du manque d'emplois dans la collectivité. Bien qu'elle ne souhaitait pas quitter sa famille, elle se voyait obligée de quitter son village pour trouver du travail.

Un document de l'Association nationale des centres d'amitié fait le point sur les jeunes en milieu urbain :

De nos jours, les jeunes représentent la principale source d'espoir pour ce qui est du renouvellement des sociétés et des cultures autochtones, dont bon nombre sont terriblement morcelées. Et pourtant, les jeunes autochtones en milieu urbain font

face à des niveaux de pauvreté absolument terribles. Tous les problèmes liés à l'alcoolisme et à la toxicomanie, à la violence sexuelle et physique et à l'éclatement familial menacent de nouvelles générations de parents et d'enfants et risquent de les handicaper, de les défavoriser et de créer des conditions sociales destructives. En l'absence d'un gouvernement autochtone efficace, les jeunes cherchent d'autres structures et institutions pour donner un sens à leur vie, comme les gangs de jeunes<sup>34</sup>.

Ces exemples nous montrent qu'il faut faire davantage pour amener ces jeunes à s'investir de façon constructive. Le Comité est d'avis qu'il faut de toute urgence accroître les efforts pour faire véritablement participer les jeunes aux décisions.

Mais tout n'est pas noir. Des organisations autochtones commencent à intégrer les jeunes dans leurs institutions et leurs structures de gestion. Par exemple, nous avons appris avec plaisir que l'Association nationale des centres d'amitié prend des mesures pour donner aux jeunes voix au chapitre dans son mouvement, et que l'Association et la Commission de réforme du droit mènent ensemble des études sur la jeunesse et le gouvernement autochtone en milieu urbain. L'Association est dotée d'un Conseil des jeunes autochtones qui fait partie intégrante de sa structure. Elle est d'ailleurs une des seules délégations à faire comparaître des jeunes devant le Comité. Stacey Hill, présidente du Conseil des jeunes autochtones, est un exemple qui montre bien comment le fait d'associer les jeunes aux décisions politiques les responsabilise et leur permet d'agir de façon constructive.

D'autres témoins ont aussi parlé des initiatives d'autonomie gouvernementale visant la jeunesse. Par exemple, les représentants du Conseil tribal Mamuitun nous ont expliqué qu'ils ont établi des conseils de jeunes et utilisent les écoles pour faire participer les jeunes au processus de consultation sur leur projet d'accord de principe.

La participation des jeunes aux initiatives d'autonomie gouvernementale est une bonne chose pour les collectivités autochtones et qui ne peut qu'aider à promouvoir des idées constructives et novatrices pour faire avancer l'autonomie gouvernementale. Le Comité trouve très encourageants les efforts comme ceux de l'Association nationale des centres

---

<sup>34</sup> ANCA et CDC, *Re-Fashioning the Dialogue*, p. 28-29.

d'amitié pour faire participer les jeunes. Nous exhortons les gouvernements à aider les organisations et les gouvernements autochtones à encourager une telle participation.

## **CONCLUSION**

Le Comité est fermement convaincu que la création et le renouvellement des relations, fondées sur un partenariat avec les peuples autochtones, passent nécessairement par une réforme législative et institutionnelle. Avec les mesures que nous recommandons, les gouvernements et les peuples autochtones seront mieux outillés pour bâtir ces relations. Le Comité espère qu'elles aideront aussi à créer un climat favorisant diverses approches à l'autonomie gouvernementale autochtone. Nous constatons une fois encore que l'élément absolument essentiel est la volonté politique. Le gouvernement du Canada doit agir — d'abord en mettant en application les recommandations de notre Comité, et celles d'autres instances, et ensuite en donnant suite à son engagement de forger de nouvelles relations, fondées sur le partenariat et le respect.

## RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1

Le Comité recommande, compte tenu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, que le gouvernement fédéral adopte, dans la négociation de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, une approche qui soit souple, globale et sensible à la diversité passée et présente des peuples autochtones et de leurs aspirations. Le Comité estime que l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones est un droit pour les Premières nations, les Inuits et les Métis et recommande que les processus de négociation et de mise en œuvre tiennent compte des intérêts et revendications respectifs de ces peuples.

### Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse par voie législative un nouveau Bureau des relations avec les Autochtones, chargé de négocier et de mettre en place des relations avec tous les peuples autochtones. Ce bureau serait établi hors du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le Comité recommande également que ce Bureau soit composé de deux entités distinctes : une Division de la négociation des traités et ententes et un Secrétariat à l'application des traités et ententes.

### Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi créant un large cadre législatif propre à orienter le gouvernement du Canada dans la négociation et la mise en place des relations prévues dans les traités et autres ententes conclus avec les peuples autochtones. Le ministre responsable du nouveau Bureau des relations avec les autochtones serait chargé de l'application de cette loi.

### Recommandation 4

Le Comité recommande qu'avec l'accord des peuples autochtones et de leurs représentants, le gouvernement du Canada établisse, par une loi, une Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités, qui servirait d'organe indépendant chargé de surveiller les rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada et qui serait responsable devant le Parlement.

**Le Comité recommande que le mandat de ladite Commission comporte trois rôles principaux :**

- i. un rôle de rapporteur et d'éducateur public;**
- ii. un rôle d'enquêteur comprenant une fonction d'ombudsman et une fonction de contrôle de la conformité;**
- iii. un rôle de facilitateur.**

#### **Recommandation 5**

**Le Comité recommande de donner aux juges, hauts fonctionnaires et avocats à tous les échelons du système judiciaire canadien l'occasion d'acquérir une formation interculturelle de nature à les sensibiliser aux droits ancestraux et issus des traités, à l'évolution du droit autochtone, ainsi qu'aux dimensions, cultures et traditions autochtones et aux problèmes sociaux et juridiques des Autochtones.**

## Liste des témoins

### Le mardi 3 novembre 1998

#### *Commission crie-naskapie :*

Richard Saunders, président intérimaire

Philip Awashish, commissaire

Robert Kanatewat, commissaire

### Le mercredi 4 novembre 1998

#### *Campbell River First Nations :*

Chef John Henderson

#### *Native Brotherhood of B.C. :*

Christine Hunt, première vice-présidente

#### *Laxgal'Sap Nisga'a Fishersmen's Commission :*

Chef Hubert Haldane

#### *Kwaitul First Nation :*

Chef Alfred Hunt

#### *Allied Tribes Tsimshian Nation :*

Victor Kelly, porte-parole

#### *Gitxsan Wet'suwet'en :*

Richard Morgan

#### *Namgis First Nations :*

Greg Wadhams, conseiller

#### *United Fishermen and Allied Workers' Union :*

John Radosevic, président

### Le mercredi 18 novembre 1998

#### *Metis Settlements General Council :*

Ken Noskey, président

## **Le mercredi 25 novembre 1998**

*Association nationale du logement autochtone :*  
Mel Buffalo, président

## **Le mercredi 2 décembre 1998**

*Première nations Squamish de la Colombie Britannique :*  
Harold Calla, directeur des finances  
Jason Calla

## **Le mardi 2 février 1999**

*Conseil tribal Mamuitun :*  
Rémy "Kak'wa" Kurtness, négociateur en chef  
Chef René Simon  
Chef Denis Ross  
Chef Clifford Moar

*Congrès des peuples autochtones (Saskatchewan) :*  
Jim Sinclair, président  
Jake Falcon, membre du conseil

*Traité 4 :*  
Ron Crowe, Traité 4  
Tony Côté, Traité 4

*Conseil Tribal du Territoire Akaitcho :*  
Chef Jonas Sangris, communauté des Dénés Yellowknives (Dettah)  
Chef Don Balsillie, Deninu K'ue  
Sharon H. Venne, négociateur en chef

*Banque de Montréal :*  
Ron Jamieson, Vice-président principal

## **Le mercredi 3 février 1999**

### *O.I. Group of Companies :*

Roger Obonsawin, président

### *Aboriginal Women's Council :*

Leonie Rivers, gestionnaire intérimaire

Lynne Widdows, technicienne, Sko'mish

### *Commission d'établissement du Nunavut :*

John Amagoalik, commissaire en chef

## **Le mardi 9 février 1999**

### *Commission consultative de la fiscalité indienne:*

Chef Clarence «Manny» Jules

### *À titre personnel:*

Martin Dunn, consultatif

### *Forum des Premières nations :*

Sol Sanderson, président

Chef Eddy Head

Chef Roy Head

## **Le mercredi 10 février 1999**

### *Société Makivik:*

Pita Aatami, président

Harry Tulugak, adjoint administratif du président

Johnny Peters, vice-président

George Berthe, secrétaire général

### *Métis National Council of Women:*

Sheila Genaille, présidente

Alma Adams, vice-présidente

Marie Anne Piché, directrice

## **Le mercredi 10 février 1999 (suite)**

### *Conseil national des autochtones du Canada :*

Dorris Ronnenberg, présidente  
Richard Long, directeur exécutif  
Keith Chiefmoon, directeur, région sud (permanent)  
Barbara Wendt, conseillère élue (Première nation Beaver - High Level Alberta)

## **Le mardi 16 février 1999**

### *Bande Michel :*

Gilbert Anderson, chef et président  
Caren Buss, conseillère juridique

### *Indian Council of First Nations of Manitoba :*

Andrew Kirkness, grand chef  
Raymond Chartrand, chef  
David Brant, chef

### *New Brunswick Aboriginal Peoples Council :*

Betty Anne Lavallée, présidente  
Gary Gould, secrétaire trésorier

## **Le mardi 2 mars 1999**

### *Indigenous Bar Association :*

David Nahwegahbow, président  
Don Worme, ancien président  
Helen Semaganis, secrétaire trésorière  
Diane Corbiere, membre

### *First Nations Accountability Coalition :*

Rita Galloway, présidente (Saskatchewan)  
Leona Freed, présidente (Manitoba)

**Le mardi 9 mars 1999**

*À titre personnel :*

Fred Martin, Ackroyd, Piasta, Roth & Day

*Alberta Metis Settlements:*

Ken Noskey, président du Conseil général

**Le mercredi 10 mars 1999**

*À titre personnel :*

Raoul Mackay, historien

**Le mardi 16 mars 1999**

*Synchrude Canada Ltd. :*

Robert Loader, Directeur, Affaires autochtones

Beverley Davies, Coordinatrice, Programme de développement des Autochtones

**Le mercredi 17 mars 1999**

*Ontario Federation of Friendship Centres:*

Vera Pawis-Tabobondung, président

Tim Thompson, directeur exécutif

*Association nationale des centres d'amitié :*

Wayne Helgason, président

Marc Maracle, directeur exécutif

Stacy Hill, Représentante des jeunes, vice-présidente, *Aboriginal Youth Council*

Rod MacDonald, président, Commission du droit du Canada

**Le mercredi 24 mars 1999**

*Réserve d'Akwesasne :*

Mike Mitchell, grand chef

Peter Garrow, directeur de l'éducation

Micha Menczer, conseiller juridique, Conseil des Mohawk

Russell Roundpoint, agent de liaison intergouvernementale

Vaughn Phillips, chef

Raymond Mitchell, portefeuille de la police

Lucy Papineau, directrice de la santé

**Le mercredi 24 mars 1999 (suite)**

*Réserve de Kahnawke :*

Russell Roundpoint, agent de liaison intergouvernementale

**Le 13 avril 1999**

*Assembly of Manitoba Chiefs :*

Rod Bushie, grand chef

Michael Lawrenchuk, chef

Harvey Nepinak, chef

*Métis Nation of Alberta:*

Audrey Poitras, présidente

Lorne Gladue, directeur des initiatives fédérales-provinciales

Bruce Gladue, conseiller en recherche et développement

*À titre personnel :*

D<sup>r</sup> Mark Dockstator

*Paukuutit :*

Veronica Dewar, présidente

Tracy O'Hearn, directrice exécutive

**Le 20 avril 1999 :**

*Cour provinciale de la Saskatchewan :*

L'honorable juge Linton J. Smith

*Aboriginal Council de Winnipeg:*

John Graham (*Institut sur la gouvernance*)

Erica Ballentyne

Naomi Handel

**Le 21 avril 1999**

*Paul Chartrand Consulting Services:*

Paul Chartrand

**Le 28 avril 1999**

*Université Laurentienne :*

Herb Nabigon, professeur

*Affaires étrangères et Commerce international Canada :*

Mary Simon, ambassadrice aux Affaires circumpolaires

**Le 4 mai 1999 :**

*Inuvialuit Regional Corporation :*

Nellie J. Cournoyea, PDG

Richard Nerysoo, président, Gwich'in Tribal Council

Bob Simpson, négociateur en chef, Bureau de négociation de l'autonomie,  
gouvernement Beaufort/Delta

Charles Hunter, conseiller juridique

*Federation of Saskatchewan Indian Nations :*

Grand chef Perry Bellegarde

Chef Tom Littlepruce

Chef Delbert Wapass

Chef Miller Nawakayas

**Le mercredi 2 juin 1999**

*Conseil de la nation Atikamekw :*

Ernest Awashish, président

Marc Dubé, négociateur en chef

*Mohawk Council of Kahnawake :*

Joseph "Tokwiro" Norton, grand chef

Frank Vieni, négociateur fédéral

Arnold Goodleaf, directeur, équipe des relations intergouvernementales





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Aboriginal Peoples

*Chairman:*  
The Honourable JACK AUSTIN, P.C.

---

Wednesday, February 16, 2000

---

Issue No. 3

**First meeting on:**  
Bill C-9, An Act to give effect to the  
Nisga'a Final Agreement

---

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Peuples autochtones

*Président:*  
L'honorable JACK AUSTIN, c.p.

---

Le mercredi 16 février 2000

---

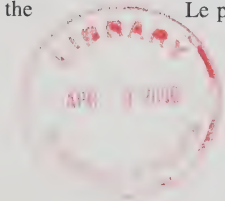
Fascicule n° 3

**Première réunion concernant:**  
Le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur  
de l'Accord définitif niska'a

---

APPEARING:  
The Honourable Robert Nault, P.C., M.P.,  
Minister of Indian Affairs and Northern Development

COMPARAÎT:  
L'honorable Robert Nault, c.p., député,  
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Jack Austin, P.C., *Chairman*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Johnson
* Boudreau, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Hays)	(or Kinsella)
Chalifoux	Pearson
Christensen	Sibbeston
DeWare	Tkachuk
Gill	Watt

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tkachuk was added (*February 15, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président:* L'honorable Jack Austin, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Gerry St. Germain, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Johnson
* Boudreau, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Hays)	(ou Kinsella)
Chalifoux	Pearson
Christensen	Sibbeston
DeWare	Tkachuk
Gill	Watt

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est ajouté (*le 15 février 2000*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, February 10, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Austin, P.C., seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C., for the second reading of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time on division.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 10 février 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Austin, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., que le projet de loi soit renvoyé au comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, February 16, 2000

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met *in camera*, at 5:45 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Watt, presiding.

*Members of the committee present:* Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C., Tkachuk and Watt (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Comeau, Grafstein, Gustafson, Lawson, Sparrow and Wilson (7).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone; From the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee began its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement.

**APPEARING:**

The Honourable Robert Nault, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development

**WITNESSES:**

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Andrew Beynon, Senior Counsel;

Tom Molloy, Chief Federal Negotiator.

After saying a few words about the committee's report entitled, "Forging New Relationships: Aboriginal Governance in Canada," the Chair, the Honourable Senator Watt, offered the committee his resignation.

The committee thanked the Honourable Senator Watt for his contribution as Chair of the committee.

The clerk of the committee presided over the election of the new Chair.

The Honourable Senator Pearson moved, — That the Honourable Senator Austin be Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Andreychuk moved, pursuant to the motion of February 8, 2000 and given that the committee had tabled its report on Aboriginal governance, — That the Honourable Senator St. Germain resume his position as Deputy Chair of the committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 16 février 2000

(8)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 45, dans la pièce 106-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Watt (*président*).

*Membres du comité présents:* Les sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, St. Germain, c.p., Tkachuk et Watt (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Comeau, Grafstein, Gustafson, Lawson, Sparrow et Wilson (7).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et Tonina Simeone; De la Direction des comités du Sénat: Josée Thérien, greffière législative.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 février 2000, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a.

**COMPARAÎT:**

L'honorable Robert Nault, c.p. député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

**TÉMOINS:**

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Andrew Beynon, avocat-conseil principal;

Tom Molloy, négociateur en chef du gouvernement fédéral.

Après avoir dit quelques mots au sujet du rapport du comité intitulé: «Forger de nouvelles relations: l'autonomie gouvernementale des Autochtones du Canada», le président du comité, l'honorable sénateur Watt, remet sa démission.

Le comité remercie l'honorable sénateur Watt de sa contribution à titre de président du comité.

La greffière du comité préside à l'élection d'un nouveau président.

L'honorable sénateur Pearson propose — Que l'honorable sénateur Austin soit élu président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose, conformément à la motion du 8 février 2000 et compte tenu du fait que le comité a déposé son rapport sur l'autonomie gouvernementale des autochtones —, Que l'honorable sénateur St. Germain continue d'assumer la vice-présidence du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

The following budget was considered:

# **SUMMARY OF EXPENDITURES**

<b>PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES</b>	<b>\$ 1,800</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1,800</b>

After debate, the Honourable Senator Chalifoux moved the adoption of the budget.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 6:00 p.m., the committee invited the Honourable Robert Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, who was in attendance, to appear at the table on Bill C-9, the Nisga'a Final Agreement Act.

At 6:02 p.m., the meeting was suspended to the call of the Chair.

At 6:15 p.m., the meeting resumed.

The Honourable Robert Nault made an opening statement and, together with Tom Molloy and Andrew Beynon, answered questions.

At 9:05 p.m., the committee adjourned.

*ATTEST:*

Le budget suivant est proposé:

# **RÉSUMÉ DES DÉPENSES**

<b>SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES</b>	<b>1 800 \$</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 800 \$</b>

Après discussion, l'honorable sénateur Chalifoux propose l'adoption du budget.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 heures, le comité invite l'honorable Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à prendre la parole sur le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a.

À 18 h 02, la séance est suspendue.

À 18 h 15, la séance reprend.

L'honorable Robert Nault fait une déclaration et, de concert avec Tom Molloy et Andrew Beynon, répond aux questions.

À 21 h 05, le comité suspend ses travaux.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 16, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 5:45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Charlie Watt** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. It has been my plan from the beginning to step down as Chairman of this committee after we completed our studies on aboriginal self-government. We have done good work over the last two years. I am grateful to all the senators who participated. The steering committee has been very helpful in targeting the witnesses and the subject matters that needed to be addressed.

I am grateful for the help I received from each senator, especially Senators Austin, Chalifoux, Gill, Pearson, Christensen, Sibbeston and DeWare. Senator Wilson has also been involved in this committee from time to time. Each time she raised an issue, it was on point.

I will not disappear. I will remain as a member of the committee. I wish Senator Austin success in dealing with the Nisga'a bill. I will try to remain useful.

**Senator Austin:** Senator Watt, before you step out of the Chair, I want to thank you for the role you have played as Chair of this committee for quite a long time. You have succeeded in focusing the work of the committee and making real progress. You reported to the Senate on our work on self-government yesterday. It is a very solid report. Your energy in getting us there was absolutely required.

For myself and on behalf of all my colleagues, I would express our appreciation for the work you have done and the direction you have given this committee. It is unfortunate for the committee that you are stepping down as Chair, but that is your decision. You gave us notice a long time ago that you wanted to step down after you had tabled the report. We appreciate what you have accomplished here.

**The Chairman:** I appreciate your comments, Senator Austin, especially since I have known you for more than 30 years. I was practically a teenager when I first met you.

**Senator DeWare:** On behalf of the committee, I too would also like to express my thanks to the Chairman, Senator Watt, for the time he has spent in looking after the affairs of aboriginals and of this committee.

**Senator St. Germain:** Charlie — I am going to call you Charlie in spite of the fact that you are the Chairman — I want to thank you as well. We have had an excellent working relationship. Hopefully some of our work will benefit the aboriginal peoples in

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 février 2000

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a, se réunit ce jour à 17 h 45 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Charlie Watt** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. J'avais l'intention, depuis le début, de quitter la présidence de ce comité quand nous aurions terminé notre étude de l'autonomie gouvernementale des autochtones. Nous avons fait du bon travail au cours des deux dernières années. J'en suis reconnaissant envers tous les sénateurs qui y ont participé. Le comité directeur a joué un rôle très utile en identifiant les témoins et les sujets que nous devions aborder.

Je suis reconnaissant pour l'aide que j'ai reçue de chaque sénateur, en particulier les sénateurs Austin, Chalifoux, Gill, Pearson, Christensen, Sibbeston et DeWare. Le sénateur Wilson a également participé de temps à autres aux travaux du comité. Chaque fois qu'elle a soulevé une question, celle-ci était pertinente.

Je ne vais pas disparaître. Je resterai membre du comité. Je présente mes vœux de succès au sénateur Austin pour l'étude du projet de loi sur les Nisga'a. J'essaierai de continuer à être utile.

**Le sénateur Austin:** Sénateur Watt, avant que vous ne quittiez la présidence, je tiens à vous remercier pour le rôle que vous avez joué pendant longtemps comme président de ce comité. Vous êtes parvenu à déterminer l'orientation à donner aux travaux du comité et à faire réellement avancer les choses. Vous avez présenté hier au Sénat un rapport sur notre travail au sujet de l'autonomie gouvernementale. C'est un excellent rapport. L'énergie dont vous avez fait preuve pour nous amener jusque-là était absolument nécessaire.

En mon nom et en celui de tous mes collègues, je voudrais vous exprimer notre reconnaissance pour le travail que vous avez fait et la façon dont vous avez dirigé ce comité. Il est regrettable, pour le comité, que vous quittiez la présidence, mais c'est ce que vous avez décidé. Vous nous avez avertis il y a longtemps que vous vouliez vous retirer après avoir déposé le rapport. Nous vous remercions pour ce que vous avez réalisé à cette occasion.

**Le président:** Je vous remercie de vos commentaires, sénateur Austin, d'autant plus que je vous connais depuis plus de 30 ans. J'étais pratiquement adolescent quand je vous ai rencontré pour la première fois.

**Le sénateur DeWare:** Au nom du comité, j'aimerais moi aussi exprimer mes remerciements au président, le sénateur Watt, pour le temps qu'il a passé à s'occuper des affaires des autochtones et du comité.

**Le sénateur St. Germain:** Charlie — je vais vous appeler Charlie bien que vous soyez président —, je tiens aussi à vous remercier. Nous avons eu une excellente relation de travail. J'espère qu'une partie de notre travail s'avérera utile pour les

the country. You are a credible, straightforward guy. I wish you well; and thanks.

**The Chairman:** Senators, it feels good to have completed our work on aboriginal self-government and to have tabled our report in the Senate. Until now, I did not realize that I had so much weight on my shoulders. Today I feel light.

Under the committee's new chairmanship, the Minister of Indian Affairs and Northern Development now appear before you. Before I leave the Chair, I will table directly with the minister a copy of our report.

**Senator Charlie Watt** (*Chairman*) leaves the Chair.

[*Translation*]

**Ms Jill Ann Joseph, Clerk of the Committee:** Honorable senators, as clerk of your committee, it is my duty to oversee the election of a new chairman.

[*English*]

I am ready to accept nominations.

**Senator Pearson:** I nominate Senator Austin as Chairman.

**Senator St. Germain:** I second that motion.

**Ms Joseph:** Senators, there is a motion before you to elect Senator Austin as your new Chair. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms Joseph:** Carried.

**Senator Jack Austin** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, thank you very much for electing me as Chair. The clerk advises that the resolution must be unencumbered by any qualification, but it is my understanding and desire, and it is the understanding of the committee that, when we complete our study of Bill C-9 regarding the Nisga'a Final Agreement, I will step down and another senator will take my place.

I have been chosen because I am a senator from British Columbia, and I support the government, of course. My colleagues Senator Perrault and Senator Fitzpatrick were out of the room when nominations were taken. I will proceed with the local colour that I am supposed to have in the issue because the bill affects British Columbia.

**Senator Andreychuk:** Mr. Chairman, Senator Johnson attended for the completion of the report; she is now stepping down. I would like to nominate Senator St. Germain as Vice-Chair.

**Senator Pearson:** I second the motion.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

autochtones du pays. Vous êtes quelqu'un de crédible et de direct. Je vous souhaite bonne chance, et merci.

**Le président:** Sénateurs, c'est un sentiment agréable que d'avoir terminé nos travaux sur l'autonomie gouvernementale des autochtones et d'avoir déposé notre rapport au Sénat. Jusqu'à présent, je ne m'étais pas rendu compte qu'un tel poids pesait sur mes épaules. Aujourd'hui, je me sens léger.

Sous la direction du nouveau président du comité, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien comparait maintenant devant vous. Avant de quitter la présidence, je remettrai directement au ministre un exemplaire de notre rapport.

**Le sénateur Charlie Watt** (*président*) quitte le fauteuil.

[*Français*]

**Mme Jill Ann Joseph, greffière du comité:** Honorables sénateurs, en tant que greffière de votre comité, il est de mon devoir de présider à l'élection d'un nouveau président.

[*Traduction*]

Je suis prête à accepter les mises en candidature.

**Le sénateur Pearson:** Je propose la candidature du sénateur Austin à la présidence.

**Le sénateur St. Germain:** J'appuie cette motion.

**Mme Joseph:** Sénateurs, vous êtes saisis d'une motion proposant l'élection du sénateur Austin comme nouveau président du comité. Êtes-vous prêts, honorables sénateurs, à adopter cette motion?

**Des voix:** D'accord.

**Mme Joseph:** Adoptée.

**Le sénateur Jack Austin** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup de m'avoir élu à la présidence. La greffière me signale qu'aucune réserve ne doit être exprimée dans la résolution, mais je pense et je désire, et c'est ce que pense le comité, que, quand nous aurons terminé notre étude du projet de loi C-9 au sujet de l'Accord définitif niska'a, je me retirerai et un autre sénateur prendra ma place.

J'ai été choisi parce que je suis sénateur de la Colombie-Britannique, et, bien entendu, j'appuie le gouvernement. Mes collègues, le sénateur Perrault et le sénateur Fitzpatrick, n'étaient pas dans la salle quand les propositions de candidature ont été reçues. J'apporterai la couleur locale que je suis censé avoir à propos de cette question puisque le projet de loi concerne la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur le président, le sénateur Johnson s'est acquittée de ses fonctions pendant la réalisation du rapport; elle va maintenant se retirer. Je voudrais proposer la candidature du sénateur St. Germain à la vice-présidence.

**Le sénateur Pearson:** J'appuie cette motion.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée.

We have one other item of business. The chair would entertain a motion to approve our budget for the fiscal year ending March 31, 2000, in the amount of \$1,800.

**Senator Chalifoux:** I so move.

**Senator St. Germain:** I second the motion.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Watt:** Will that pay for tonight's meal?

**The Chairman:** That will pay for tonight's meal, although I was hoping to slip it through under another item.

**Senator Watt:** As you can see, everyone was on a hunger strike when I was chairman.

**The Chairman:** We will hear now from Minister Robert Nault, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development. With him are department officials, Mr. Andrew Beynon, the senior counsel who has been fully involved in the negotiation of this agreement; and Mr. Tom Molloy, the chief federal negotiator.

Mr. Nault, we welcome you here and we look forward to your evidence and that of your officials. We know this is a very important bill for the government. I can tell you, in advance, something that will not surprise you in the slightest, and that is that a number of senators have a number of questions. I would invite you to proceed.

**The Honourable Robert Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development:** Mr. Chairman, congratulations on your appointment.

Honourable senators, it is a pleasure and an honour for me to appear before this committee to speak about Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement. This bill, and the treaty to which it would give effect, mark an historic step forward in this country's relationship with the Nisga'a people; indeed, with all aboriginal people. I am, as is the government, proud of this accomplishment. The Nisga'a treaty is a symbol of the reconciliation that can be achieved through patient negotiation with cooperation, dedication and partnership — reconciliation that is critical to moving forward and building a modern relationship with aboriginal people in Canada.

The Nisga'a treaty is also a symbol of the promise of the future — a future of great economic, political and social opportunity. Since it is as important to reflect upon the legacy of the past as it is to look to the future, the Nisga'a treaty is the intersection of past and future in a dynamic and modern structure of governance. For the Nisga'a it is, quite literally, the shape of things to come.

One of the most important elements of the treaty is that it is not a unilateral attempt by government to impose solutions on aboriginal people. Those days are gone. The Nisga'a people have been and will continue to be full partners in this renewed relationship. Not only will the Nisga'a people continue to be full

Nous avons une autre question à régler. La présidence est prête à recevoir une motion relativement à l'adoption de notre budget pour l'exercice financier qui prend fin le 31 mars 2000; la somme est de 1 800 \$.

**Le sénateur Chalifoux:** J'en fais la proposition.

**Le sénateur St. Germain:** J'appuie la motion.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Watt:** Cela paiera-t-il le repas de ce soir?

**Le président:** Cela paiera le repas de ce soir, même si j'espérais faire passer cela sous une autre rubrique.

**Le sénateur Watt:** Comme vous pouvez le voir, tout le monde a fait la grève de la faim quand j'étais président.

**Le président:** Nous allons maintenant entendre l'honorable Robert Nault, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui est accompagné de représentants du ministère, M. Andrew Beynon, le conseiller juridique principal qui a été pleinement associé à la négociation de cet accord, et M. Tom Molloy, le négociateur fédéral en chef.

Monsieur Nault, nous vous souhaitons la bienvenue ici et nous serons heureux d'entendre votre déposition et celle de vos hauts fonctionnaires. Nous savons que ce projet de loi est très important pour le gouvernement. Je peux vous dire à l'avance quelque chose qui ne vous surprendra aucunement: plusieurs sénateurs ont plusieurs questions à poser. Je vous invite à commencer.

**L'honorable Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Monsieur le président, je vous félicite pour votre nomination.

Honorable sénateurs, c'est pour moi un honneur et un plaisir de prendre la parole aujourd'hui pour vous parler du projet de loi C-9, la Loi sur l'Accord définitif niska'a. Ce projet de loi et le traité qu'il mettra en oeuvre constituent un jalon historique dans la relation entre le Canada et le peuple des Nisga'a et d'ailleurs, avec tous les peuples autochtones du Canada. Je suis très heureux de cette réalisation, tout comme le gouvernement. Le traité des Nisga'a symbolise la réconciliation que l'on peut obtenir lorsqu'on négocie patiemment dans un esprit de coopération, de dévouement et de partenariat. Une telle réconciliation est essentielle si l'on veut progresser dans l'établissement d'une relation moderne avec les autochtones du Canada.

Le traité des Nisga'a symbolise également la promesse de l'avenir, un avenir rempli de grandes possibilités économiques, politiques et sociales. En effet, il est aussi important de méditer sur le legs du passé que d'envisager l'avenir. Le traité des Nisga'a se trouve à l'intersection du passé et du futur, dans une structure dynamique et moderne d'exercice des pouvoirs. En ce qui concerne les Nisga'a, cela donne une idée assez juste de ce que l'avenir nous réserve.

Un des éléments les plus importants du traité est qu'il ne correspond pas à une tentative unilatérale du gouvernement d'imposer des solutions à la population autochtone. Ces jours sont révolus. Le peuple des Nisga'a a été et continuera à être un partenaire actif de cette relation renouvelée. Non seulement les

Canadian citizens in every sense, but this treaty will enhance the participation of the Nisga'a people in the social, political and economic activities of our country.

In practical terms, the Nisga'a will no longer be relegated to Crown-owned reserves. They will own their land in fee simple and will use it for the advancement of all their people. They will be able to create private landholdings — something that is not possible with their current Indian reserves. They will be able to benefit from investment in the resources of the lands that they will own.

No longer will the daily lives of the Nisga'a be governed by the Indian Act. Federal and provincial laws will continue to apply, of course, but now, instead of the Indian Act, the terms of the Nisga'a treaty will apply — the treaty that was fairly negotiated with the full participation and contribution of the Nisga'a themselves.

Honourable senators, this is the essence of self-government, which is something that I know this chamber has carefully studied in recent years, and something that I believe is well recognized as the best opportunity for the long-term advancement of aboriginal people in this country.

I recognize the profound importance of the role of this chamber in considering Canada's legislative initiatives. There have been criticisms of the treaty, and many Canadians, particularly British Columbians, are seeking to understand its full implications to determine whether the treaty deserves their support.

If I have one overwhelming concern about the public debate on the treaty to date, it is the amount of misinformation that exists. As you well know, the treaty arrangements are complex and, unfortunately, some critics have deliberately misrepresented the facts when discussing its implications.

Honourable senators, as you undertake your review and give careful attention to this bill, I want to again offer you the full support and resources of the federal negotiating team so that you can assure yourselves of the facts of the treaty. However, as you begin your deliberations, I am confident that you will see that the parties effectively balanced all interests in the careful drafting of the treaty.

Honourable senators, the Nisga'a treaty was negotiated to be fully within the Canadian legal and constitutional context. Therefore, it takes its place within the legal and constitutional framework of our country. The Canadian Constitution is the supreme law of Canada, as explicitly stated in the preamble of Bill C-9. The treaty also explicitly confirms, in general provisions, paragraph 8, that it does not alter the Constitution of Canada and, in paragraph 9, that the Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to Nisga'a government.

I note that Senator Beaudoin had already clearly stated his view that this bill is not a constitutional amendment. This is an important issue but, once again, I am confident that this

Nisga'a continueront-ils à jouir de la pleine citoyenneté canadienne et de tous les avantages qui s'y rattachent, mais le traité aura pour effet d'accroître leur participation aux activités sociales, politiques et économiques de notre pays.

Les Nisga'a ne seront plus relégués à des réserves appartenant à la Couronne. Ils posséderont leurs terres en fief simple et pourront les utiliser pour assurer la prospérité de leur peuple. Ils pourront créer des porte-feuilles immobiliers privés, ce qui est actuellement impossible dans leurs réserves indiennes. Ils pourront bénéficier des investissements dans l'exploitation des ressources naturelles qu'ils possèdent.

Désormais, la vie quotidienne des Nisga'a ne sera plus régie par la Loi sur les Indiens. Les lois fédérales et provinciales continueront de s'appliquer à eux, mais le traité remplacera la Loi sur les Indiens, un traité négocié auquel les Nisga'a ont participé et contribué.

Honorables sénateurs, voilà l'essence même de l'autonomie gouvernementale, un sujet que le Sénat a attentivement étudié ces dernières années et qui, selon moi, constitue la meilleure voie pour assurer la prospérité à long terme des peuples autochtones du Canada.

Je suis conscient du rôle considérable que joue le Sénat dans les initiatives législatives du Canada. Le traité a essuyé bien des critiques et beaucoup de Canadiennes et Canadiens, particulièrement en Colombie-Britannique, aimeraient bien comprendre ses répercussions afin de déterminer s'il mérite leur appui.

Si j'ai un sujet d'inquiétude sérieux à propos du débat public qui a entouré le traité jusqu'à présent, c'est la quantité de désinformation qui existe. Comme vous le savez, les arrangements entourant le traité sont complexes, et certains critiques ont délibérément déformé les faits lorsqu'ils en ont examiné les conséquences.

Honorables sénateurs, au moment où vous entreprenez votre étude et où vous accordez toute votre attention à ce projet de loi, je vous offre à nouveau le plein soutien et les ressources de l'équipe fédérale de négociation, afin que vous puissiez vous assurer de la teneur du traité. Cependant, en commençant vos délibérations, vous verrez, j'en suis persuadé, que les parties ont efficacement équilibré tous les intérêts en jeu dans la rédaction soignée du traité.

Honorables sénateurs, le traité avec les Nisga'a a été négocié dans le cadre légal et constitutionnel du Canada. Aussi s'inscrit-il dans le cadre juridique et constitutionnel de notre pays. La Constitution est la loi suprême du Canada, comme le stipule expressément le préambule du projet de loi C-9. L'article 8 des dispositions générales du traité confirme également de manière explicite que le traité ne modifie en rien la Constitution du Canada et précise à l'article 9 que le gouvernement niska'a est soumis aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

Je sais que le sénateur Beaudoin a déclaré qu'à son avis, ce projet de loi ne constituait pas une modification à la Loi constitutionnelle. Comme il l'a souligné, le traité soulève

committee will be satisfied with how the treaty and the bill deal with these matters.

Honourable senators, the Nisga'a treaty will bring certainty to the Nass Valley of British Columbia. Certainty is a critical component of any treaty. In the Nisga'a treaty, we have carefully developed an innovative technique to achieve certainty with regard to Nisga'a aboriginal rights and title without using the old extinguishment model. The modified rights certainty technique, developed by the three parties, has been carefully scrutinized within government and by third parties, and is widely regarded as a solid, effective alternative that meets the needs of all interested parties. The certainty it achieves will allow third parties to have confidence in the investment opportunities in the local resource sector of the Nass Valley. The certainty will also allow the Nisga'a to form business partnerships and to develop resources within their Nisga'a lands.

Honourable senators, confidence in the business sector leads to financial investment, and financial investment leads to more jobs and greater prosperity for the local economy. This is important for all British Columbians and is one of the reasons why I place such a high priority on negotiating more British Columbia treaties.

Under the terms of the treaty, the Nisga'a government must be open, democratic and accountable. The Nisga'a would have it no other way, and I applaud them for their vision. Some critics have expressed the argument that the treaty would establish a system to segregate Nisga'a people from other Canadians, that it is race-based and would create an enclave. I strongly disagree. Surely the opposite will result from these treaty provisions which end the application of the Indian Act for the Nisga'a. This treaty discontinues Nisga'a Indian reserve lands, ensures that Nisga'a citizens are taxed in the same way as other Canadians, and ensures the application of all federal and provincial laws within the settlement area.

Further, the treaty provides opportunity for fee simple land ownership and protects individual property rights for all those in the area — either Nisga'a or non-Nisga'a. This agreement, and its self-government provisions, were designed to meet the needs of those whom it may affect. The great majority of Nisga'a law-making powers will affect only the Nisga'a themselves, or their lands, assets, language, and culture. This is self-government and an appropriate form of local government.

In the few situations where the actions of Nisga'a government might affect other people within Nisga'a lands, the treaty requires that those people's interests be fairly protected. Of course, those individuals will maintain all of their existing rights to fully participate in existing local, provincial and federal governments. In fact, the Nisga'a government arrangements do not take away

d'importantes questions légales et, encore une fois, je suis confiant que vous serez satisfaits de la façon dont ces délicates questions sont abordées dans le traité et le projet de loi.

Honorables sénateurs, le traité avec les Nisga'a instaurera des certitudes dans la vallée de la rivière Nass en Colombie-Britannique, et ces certitudes sont la clef de voûte de tout traité. Dans le cas présent, nous avons élaboré une technique innovatrice pour atteindre les certitudes voulues au sujet des droits ancestraux et des titres autochtones des Nisga'a sans avoir à recourir à l'ancien modèle d'extinction des droits. La technique des droits modifiés qu'ont élaboré les trois parties, a été passée au peigne fin par le gouvernement et des tierces parties, et est généralement reconnue comme une technique de remplacement solide et efficace pour répondre aux besoins de toutes les parties intéressées. Les certitudes ainsi obtenues permettront à des tierces parties d'investir en toute confiance dans le secteur des ressources naturelles de la vallée de la rivière Nass. Les certitudes permettront aux Nisga'a de conclure des partenariats d'affaires et d'exploiter les ressources sur leurs terres.

Honorables sénateurs, les certitudes instaurent un climat de confiance au sein du secteur privé; cette confiance mène à des investissements; et les investissements créent des emplois et assurent la prospérité de l'économie locale. Voilà une considération de la plus haute importance pour toute la population de la Colombie-Britannique, et c'est pourquoi j'accorde tant d'importance à la négociation de nouveaux traités dans cette province.

En vertu du traité, le gouvernement des Nisga'a se doit d'être ouvert, démocratique et responsable devant ses commettants. C'est d'ailleurs ce qu'ont voulu les Nisga'a, et je les félicite de leur vision. Certains critiques soutiennent que le traité établira une ségrégation entre les Nisga'a et les autres Canadiens, une ségrégation et une enclave fondées sur la race. Permettez-moi d'exprimer mon profond désaccord avec ce point de vue. Au contraire, le traité mettra fin à l'application de la Loi sur les Indiens et aux réserves des Nisga'a, fera en sorte que les Nisga'a paieront des taxes et des impôts comme les autres Canadiens et s'assurera que toutes les lois canadiennes et provinciales seront appliquées dans le territoire visé par l'accord.

De plus, le traité permettra la propriété des terres en fief simple et protégera les droits des propriétaires fonciers individuels dans ce territoire, qu'ils soient nisga'a ou non. Cet accord et les dispositions d'autonomie gouvernementale ont été conçus pour répondre aux besoins des personnes qu'ils visent. La majeure partie des pouvoirs législatifs des Nisga'a ne touchera que les Nisga'a, leurs terres, leurs biens, leur langue et leur culture. Voilà ce que sont l'autonomie gouvernementale et une forme de gouvernement local parfaitement adapté aux circonstances.

Dans les rares cas où les mesures prises par le gouvernement nisga'a toucheront d'autres personnes sur leurs terres, le traité exige que les intérêts de ces personnes soient protégés équitablement. De plus, ces personnes conserveront leurs droits de participer pleinement aux gouvernements locaux, provinciaux et fédéral. D'ailleurs, les dispositions sur le gouvernement nisga'a ne

anyone's rights. The Constitution, including the Charter, will still apply.

The Criminal Code of Canada will apply. Federal and provincial laws will still apply. Private property will remain untouched, and other land tenure interests will either be replaced on equivalent or better terms or fairly compensated.

Mr. Chairman, an issue that is very important to me is women's rights. Those are fully protected in this agreement. In fact, they are enhanced, if you compare the rights under this treaty to those under the Indian Act, and when you consider the lack of wording within the Indian Act, as it is today, relating to women's rights.

I know that honourable senators will want to be assured that the aboriginal and treaty rights of other aboriginal peoples will not be negatively affected by the treaty. The issue of overlap is one we have dealt with in British Columbia and elsewhere across the country. There are, in fact, particular provisions in this treaty to ensure that the aboriginal and treaty rights of neighbouring First Nations are not affected.

As I have just outlined, representatives from Canada, British Columbia and the Nisga'a, in a spirit of goodwill, have found solutions for the key interests and issues of each party. Without this shared spirit, solutions could not have been found. Without those carefully negotiated solutions, an agreement would not have been possible.

Simply put, the Nisga'a treaty provides the Nisga'a with a means to democratically govern themselves and to manage their treaty entitlements. In my view, that is exactly what is appropriate for these circumstances.

Over the years, the Nisga'a people have distinguished themselves in a number of ways. They have demonstrated leadership and commitment through the peaceful, cooperative means they have chosen for negotiating a treaty with Canada and British Columbia. They have shown respect for Canadian legal principles and have been instrumental in the struggle to resolve aboriginal rights issues. The Nisga'a have proven themselves to be capable program administrators, as demonstrated, for example, by their management of the Nass Valley Health Board and provincial school district 92.

Mr. Chairman, I am very confident that the Nisga'a will continue to distinguish themselves under the Nisga'a government provisions of this treaty, and that they will do their utmost to administer the terms of the treaty effectively and in the best interests of the treaty beneficiaries.

Neighbours of the Nisga'a, and local political leaders, indicated their support for the Nisga'a treaty. They complimented the Nisga'a people as good, responsible neighbours, and indicated their belief that this positive relationship would continue. They noted the beneficial impact on the local economy of future investment that will result from the treaty.

retirent aucun droit à quiconque. La Constitution et la Charte canadienne des droits et libertés continueront de s'appliquer aux Nisga'a.

Il en ira de même du code criminel et des autres lois provinciales et fédérales. Les propriétés privées ne seront pas touchées, et les autres intérêts fonciers seront remplacés par des intérêts égaux ou supérieurs ou leurs détenteurs seront équitablement indemnisés.

Monsieur le président, une question qui est très importante pour moi est celle des droits des femmes. Ces droits sont non seulement pleinement protégés par cet accord, ils sont même améliorés si on compare les droits reconnus en vertu de ce traité à ceux qui le sont en vertu de la Loi sur les Indiens et si on tient compte de l'absence de dispositions à ce sujet dans la Loi sur les Indiens sous sa forme actuelle.

Je sais, honorables sénateurs, que vous voudrez être rassurés du fait que le traité ne portera pas préjudice aux droits ancestraux et aux droits issus des traités des autres groupes autochtones. La question du chevauchement en est une que nous essayons de régler en Colombie-Britannique et ailleurs dans le reste du pays. De fait, le traité comporte des dispositions visant à assurer que les droits ancestraux et les droits issus de traités des Premières nations voisines ne sont pas touchés.

Comme je viens de l'expliquer, les représentants du gouvernement fédéral, de la Colombie-Britannique et des Nisga'a ont fait preuve de bonne volonté en trouvant des solutions satisfaisantes pour les préoccupations et les intérêts clés de chaque partie. Sans cette bonne volonté commune, on n'aurait pas pu trouver de solution. Et sans ces solutions soigneusement négociées, il n'y aurait pas eu d'entente possible.

En un mot, le traité des Nisga'a procure aux Nisga'a un moyen de se gouverner eux-mêmes démocratiquement et de gérer leurs propres droits découlant du traité. À mon sens, c'est exactement ce qui convient aux circonstances.

Au cours des années, les Nisga'a se sont distingués de bien des façons. Ils ont montré leur esprit d'initiative et leur détermination en choisissant de négocier un traité avec la Colombie-Britannique et le Canada de manière pacifique et coopérative. Ils ont démontré leur respect des principaux légaux canadiens et ont joué un rôle important dans la résolution de la question des droits ancestraux. De plus, les Nisga'a se sont révélés fort habiles dans la façon dont ils administrent le district scolaire n° 92 et le conseil de santé de la vallée nisga'a.

Monsieur le président, j'ai pleinement confiance que les Nisga'a continueront à se distinguer et que leur gouvernement administrera les dispositions du traité de manière efficace dans l'intérêt de ses bénéficiaires.

Des voisins des Nisga'a et des politiciens locaux sont venus affirmer leur appui au traité. Ils ont souligné que les Nisga'a étaient de bons voisins, des voisins responsables et affirmé qu'ils croyaient que cette bonne relation se poursuivrait. Ils ont aussi souligné que le traité favoriserait les investissements, ce qui ne manquerait pas de rehausser l'économie locale.

Prominent business leaders mentioned the need for renewed partnership with aboriginal people and indicated their belief that the certainty provided by the Nisga'a treaty would create a more positive business climate in the Nass Valley. They anticipated that this would lead to greater investment and a stronger local economy. Prominent union leaders seconded this view and indicated their members' almost-unanimous endorsement of this treaty. After all, a stronger economy is good for everyone.

Prominent legal scholars and academics gave testimony that the Nisga'a treaty has been negotiated within Canada's existing legal and constitutional framework. They presented compelling views that this negotiated agreement is the right and proper response to the challenge of how to resolve Nisga'a aboriginal rights and title.

Honourable senators, I believe that the Nisga'a treaty will be good for the Nisga'a, and that the interests of the Nisga'a people and their neighbours have been carefully and properly balanced. We have reconciled differences by negotiating and bargaining in good faith, and by involving the parties who are most affected by this treaty. That is why there were approximately 500 consultation and public information meetings during the negotiations. I might add, Mr. Chairman, that is unprecedented in our modern-day treaty making with aboriginal people. As I have mentioned before, all three parties have worked long and hard during these negotiations to find solutions to problems.

Your current review of the facts concerning Bill C-9 and the Nisga'a treaty reflects the important role that the Senate of Canada plays in Canada's democratic tradition. I know how seriously each and every one of you takes this role, and I wish you well in your deliberations.

I would close by reflecting on what has been achieved in the Nisga'a treaty, and on why I am so proud to be proposing this legislation. This treaty is about reconciliation and renewal. It is about ensuring that we close the book on the century-long quest of the Nisga'a people to achieve their rightful place within Canada.

The Nisga'a treaty is part of an ongoing process of strengthening relations with aboriginal people. It demonstrates the maturity of our nation as we move forward with respect for, and in harmony with, the aboriginal people who preceded us in this great land. This treaty represents a wonderful opportunity for all of us to grow together as Canadians, learning lessons from the past and building bridges to the future.

Cooperation, decency and respect for others are the hallmarks of the Canadian character. The Nisga'a treaty is in keeping with the values we pride ourselves on in this country.

Thank you for the opportunity to come before you and for giving your full consideration to this very important matter. I would be pleased to respond to questions. As you know, I brought our chief negotiator and our legal counsel with me to answer technical questions as they might come up. I have found Mr. Molloy, in particular, to be able to quote chapter and verse as

Des dirigeants du secteur privé ont mentionné la nécessité de renouveler les partenariats avec les autochtones et indiqué qu'ils croyaient que les certitudes apportées par le traité créeraient un meilleur environnement pour les affaires dans la vallée de la rivière Nass. Ils ont affirmé espérer une augmentation des investissements menant à une économie plus prospère. Des dirigeants syndicaux éminents ont appuyé ce point de vue et indiqué que leurs membres approuvaient le traité presque unanimement. Après tout, une économie forte bénéficie à tout le monde.

D'éminents chercheurs et universitaires du domaine du droit ont également témoigné en faveur du traité en affirmant qu'il avait été négocié dans le cadre légal et constitutionnel du Canada. Ils ont soutenu avec conviction que cet accord négocié est la façon la plus appropriée et juste de résoudre la question des droits ancestraux et des titres autochtones des Nisga'a.

Honorables sénateurs, je crois que le traité des Nisga'a leur sera bénéfique et que les intérêts des Nisga'a et de leurs voisins ont tous été soigneusement soupesés. Nous avons réglé nos différends en négociant de bonne foi et en invitant les parties directement touchées à participer aux négociations. Voilà pourquoi les parties ont organisé près de 500 séances de consultation et d'information publiques au cours de ces négociations. J'ajouterais, monsieur le président, qu'on n'avait jamais procédé ainsi lors de l'élaboration des traités conclus de nos jours avec les autochtones. Comme je l'ai déjà mentionné, les trois parties ont travaillé longtemps avec acharnement pour négocier une solution aux différents problèmes.

L'examen des faits touchant le projet de loi C-9 et le traité des Nisga'a qu'effectuera votre comité reflète bien le rôle important que joue le Sénat canadien dans notre tradition démocratique du Canada. Je sais que chacun d'entre vous prend ce rôle très au sérieux et j'espère que vos délibérations seront fructueuses.

Je terminerai en faisant un survol des réalisations du traité des Nisga'a et vous expliquerai pourquoi je suis si fier de vous présenter ce projet de loi. Ce traité symbolise la réconciliation et le renouveau. Il met un terme à une quête vieille d'un siècle de la part des Nisga'a qui désiraient occuper la place qui leur revient au sein du Canada.

Le traité des Nisga'a s'inscrit dans un processus continu pour renforcer nos relations avec les autochtones. Il démontre notre maturité en tant que nation puisque nous respectons les premiers peuples de cet immense pays et collaborons avec eux à la paix. Ce traité représente une magnifique occasion de croire en tant que Canadiennes et Canadiens, d'apprendre du passé et d'édifier la voie de l'avenir.

La coopération, la décence et le respect des autres sont des traits marquants du caractère canadien. Le traité des Nisga'a est conforme aux valeurs dont les Canadiennes et les Canadiens se font un fierté.

Je vous remercie de m'avoir donné la possibilité de vous parler et d'accorder toute votre attention à cette question cruciale. Je serai maintenant heureux de répondre à vos questions. Comme vous le savez, je suis accompagné de notre négociateur en chef et de notre conseiller juridique, qui pourront répondre aux questions techniques qui pourraient être posées. J'ai constaté, en particulier,

to exactly what transpired during the negotiations. We will do everything within our power to answer those types of questions.

Mr. Chairman, if you would like the officials at the very least, and myself if necessary, to come back at the end of the hearings, we would be very willing to do that. This proposed legislation is so important to British Columbia and to Canada that I would be willing to do almost anything to ensure that the facts are on the table so that you, as senators, can make the right decisions.

**The Chairman:** We will now proceed with questions, and we will start with the Deputy Chair, Senator St. Germain.

**Senator St. Germain:** Before I begin, I would congratulate Senator Austin on taking the Chair. We are both from British Columbia, and I know that we will work for the best interests of all British Columbians, especially the Nisga'a people, for whom this piece of legislation and this particular agreement are so important.

Mr. Minister, I thank you for coming. This is not the easiest piece of legislation to be christened with in a committee. I would like to pose a few questions to you. I have met with your officials in the past. I know Mr. Molloy very well. He has done an excellent job of providing us with information.

I am sure you — or someone in your department — read the speech that I made on second reading debate in the Senate. What I tried to do in that speech was provide a checklist of what I have been hearing in British Columbia. It does not necessarily reflect my thinking or indicate that I have prejudged anything, it is simply a checklist of what I have been told by a variety of British Columbians, some who are in favour of the agreement and some who are against it. It is in that spirit that we go forward. Hopefully we can come to a resolution as quickly as possible, because it is my understanding that the delay in ratification is costing the Nisga'a people on a daily basis.

This is such an important issue to British Columbians, Mr. Minister, that we must ask these questions so that they are on the record and so that British Columbians know that we are not just rubberstamping this bill. That prospect has concerned many people, especially in light of the fact that it is virtually impossible to amend the legislation because it is a pre-negotiated settlement. That is an issue on which I may have some questions later during questions.

The Nisga'a Final Agreement is like no other agreement we have seen in Parliament. Agreements that have been arrived at with the Gwich'in, the Sahtu and the Sechelt were handled in a different fashion. Why is it that the process has been changed in this particular instance? Why did we not stick to the process that

que M. Molloy est capable de dire dans tous les détails ce qui s'est exactement passé pendant les négociations. Nous ferons de notre mieux pour répondre aux questions de ce genre.

Monsieur le président, si vous souhaitez que les hauts fonctionnaires, à tout le moins, et moi-même, si nécessaire, revenions à la fin des audiences, nous serons tout à fait prêts à le faire. Ce projet de loi est si important pour la Colombie-Britannique et pour le Canada que je serais prêt à faire à peu près n'importe quoi pour que les faits soient exposés clairement afin que, comme sénateurs, vous puissiez prendre les bonnes décisions.

**Le président:** Nous allons maintenant passer aux questions, et nous commencerons par le vice-président, le sénateur St. Germain.

**Le sénateur St. Germain:** Avant de commencer, je voudrais féliciter le sénateur Austin pour son accession à la présidence. Nous sommes tous deux de la Colombie-Britannique, et je sais que nous chercherons à défendre au mieux les intérêts de tous les habitants de cette province, en particulier les Nisga'a, pour qui ce projet de loi et cet accord sont si importants.

Monsieur le ministre, je vous remercie d'être venu. Ce n'est pas le projet de loi le plus facile qu'on ait à étudier dans un comité. Je voudrais vous poser quelques questions. J'ai rencontré vos hauts fonctionnaires par le passé. Je connais très bien M. Molloy. Il a fait un excellent travail pour ce qui est de nous fournir des renseignements.

Je suis sûr que le discours que j'ai fait au Sénat lors du débat sur la deuxième lecture de ce projet de loi a été lu par vous-même ou quelqu'un de votre ministère. Dans ce discours, j'ai essayé de donner une liste de ce que j'avais entendu dire en Colombie-Britannique. Il ne reflétait pas nécessairement mes opinions ou n'indiquait pas que j'avais des idées préconçues à propos de quoi que ce soit, mais énumérait simplement ce que m'avaient dit divers habitants de la Colombie-Britannique, dont certains sont en faveur de l'accord, alors que d'autres s'y opposent. C'est dans cet esprit que nous procédons. J'espère que nous pourrions régler cette question aussi rapidement que possible, parce qu'à ma connaissance, le retard concernant la ratification entraîne tous les jours des frais pour les Nisga'a.

C'est une question tellement importante pour les habitants de la Colombie-Britannique, monsieur le ministre, que nous devons poser ces questions pour les rendre publiques et pour que les gens de ma province sachent que nous ne nous contentons pas d'adopter automatiquement ce projet de loi. Cette perspective inquiète beaucoup de gens, surtout étant donné qu'il est pratiquement impossible d'amender ce document parce qu'il s'agit d'un accord déjà négocié. C'est une question à propos de laquelle j'aurai peut-être des questions à vous poser tout à l'heure.

L'Accord définitif nisga'a est différent de tout autre accord que nous avons vu au Parlement. Les accords conclus avec les Gwich'in, les habitants du Sahtu et les Sechelt ont été traités de façon différente. Pourquoi la procédure a-t-elle été modifiée dans ce cas particulier? Pourquoi n'avons-nous pas suivi la procédure

was non-controversial and which, I believe, fulfilled the needs of the Sechelt, the Gwich'in, the Sahtu and other bands?

**Mr. Nault:** Mr. Chairman, I am not supposed to enter into debate. However, I would ask what the senator means by "controversial". Are you talking about the fact that it is now part of our landscape constitutionally as opposed to the process that we used in the past?

**Senator St. Germain:** That is correct, sir.

**Mr. Nault:** The argument that has been made by First Nations people themselves is that they wanted to assure themselves that the rights they have under the Constitution would be enhanced and not able to be changed at the whim of governments. That is one of the major reasons it has been suggested to us by First Nation leaders across the country that this would be a more appropriate way to proceed.

As we move across the landscape and look at modern treaties, not just in British Columbia but in other places such as Quebec, for example, you will find that there will be an interest by First Nations to assure themselves that these are not administrative agreements as such, but that they are more reflective of our unique relationship under section 35(1). We have changed our approach in order to gain the certainty that exists. If we acknowledge under the Constitution that First Nation people have rights, then there should be no reason why we cannot proceed by acknowledging that fact in a particular treaty or a particular piece of legislation.

I do not find this proposed legislation controversial — some people may — because it is already in the Constitution. We are just reflecting reality. I would not see it as controversial but, rather, as a continuum of our relationship changing over time.

I will provide an example of that, senator. As you know, there are other modern treaties. In fact, one of our first modern treaties was the Cree Naskapi agreement, which was passed a number of years ago. We are now in the process of revisiting that agreement because of unresolved issues. For example, you will find in this agreement that there is an implementation process. One of the first things we have noticed under the Cree Naskapi agreement is that there were no implementation provisions in the agreement itself. Thus, we have made some mistakes in the past, mistakes which we are trying to correct. This is one of the issues that we think will make it much easier for us.

I could ask Mr. Molloy to give you the legal, technical reason why that is occurring. However, that is the political landscape as I see it. These are the ways we will reach these agreements; otherwise we will have more difficulty.

You are well aware of and supportive of the Sechelt agreement. At the present time, we are negotiating with the Sechelt people. They have requested that we not put their agreement in the constitutional context. That is their choice. They have lived with their agreement for some 13 years. For the most part, they are accustomed to governing themselves under that particular piece of

qui ne suscitait aucune controverse et qui, je crois, répondait aux besoins des Sechelt, des Gwitchin, des habitants du Sahtu et d'autres bandes?

**M. Nault:** Monsieur le président, je ne suis pas censé entamer un débat. Je voudrais toutefois demander au sénateur ce qu'il entend par «controverse». Parlez-vous du fait que cela fait maintenant partie de notre paysage constitutionnel alors que ce n'était pas le cas de la procédure que nous avons utilisée dans le passé?

**Le sénateur St. Germain:** C'est exact, monsieur.

**M. Nault:** Les gens des Premières nations ont dit, eux-mêmes, qu'ils voulaient s'assurer que les droits dont ils jouissent en vertu de la Constitution seraient renforcés et qu'ils ne pourraient pas être modifiés à la guise des gouvernements. C'est une des principales raisons pour lesquelles les dirigeants des Premières nations de tout le pays nous ont dit que ce serait une façon plus appropriée de procéder.

Si on examine de façon générale les traités modernes, pas seulement en Colombie-Britannique mais également à d'autres endroits comme le Québec, par exemple, on constatera que les Premières nations seront intéressées à s'assurer que ces traités ne soient pas simplement des accords administratifs, mais reflètent davantage les liens uniques qui nous unissent aux termes du paragraphe 35(1). Nous avons adopté une nouvelle approche pour obtenir cette certitude. Si la Constitution reconnaît des droits aux Premières nations, rien ne devrait nous empêcher de reconnaître cela dans un traité ou un projet de loi donné.

Je ne trouve pas que ce projet de loi suscite la controverse — certains le pensent peut-être — parce que cela figure déjà dans la Constitution. Nous réfléchissons simplement la réalité. Pour moi, ce n'est pas sujet à controverse, mais représente plutôt une étape de l'évolution constante de nos rapports au fil du temps.

Je vais vous en donner un exemple, sénateur. Comme vous le savez, il y a d'autres traités modernes. En fait, un de nos premiers traités modernes était l'accord avec les Cris et les Naskapis, adopté il y a plusieurs années. Nous sommes maintenant en train de le réexaminer à cause de certaines questions qui restent à régler. Par exemple, vous constaterez que, dans cet accord, il y a une procédure d'exécution. Une des premières choses que nous avons remarquées dans l'accord avec les Cris et les Naskapis est qu'il n'incluait aucune disposition d'exécution. Nous avons donc commis des erreurs dans le passé, et nous essayons de les corriger. C'est un des éléments qui, à notre avis, nous simplifieront beaucoup les choses.

Je pourrais demander à M. Molloy de vous donner la raison technique, juridique de cela. Toutefois, c'est la réalité politique telle que je la vois. C'est en procédant ainsi que nous pourrions conclure ces accords, sinon, nous aurons plus de mal à le faire.

Vous connaissez bien l'accord avec les Sechelt et vous l'appuyez. À l'heure actuelle, nous négocions avec eux. Ils nous ont demandé de ne pas placer leur accord dans le contexte de la Constitution. C'est un choix qu'ils ont fait. Ils vivent sous le régime de cet accord depuis environ 13 ans. De façon générale, ils ont l'habitude de se gouverner en vertu de cette loi qui a été

legislation, the bill in respect of which was passed by this place, but which did not have the constitutional protection that the agreement before you has.

**Senator St. Germain:** Mr. Minister, you say that this bill is not controversial. Yet, all the modern-day agreements that were put in place did not generate the controversy that this agreement has generated. I differ with you on that point. I saw what the Sechelt went through. I was part of the government at the time. I also watched as the agreements were reached with the Gwich'in, the Sahtu and the others, and they certainly did not go through the same controversy.

I think, as do others, that the process we have entered into may pose problems down the road.

The other point I wish to ask about is the overlap. As far as I am concerned, the overlap is the major issue. The fact is that the Gitanyow and the Gitksan are quite concerned. They have asked if their representatives may appear before the committee, Mr. Minister, because they feel that their situation will not be resolved in a manner that is acceptable to them. The argument that will come forward is that there are provisions in the agreement that provide, if a dispute arises, that the Nisga'a will be compensated in some other manner for any offsetting decision.

What is happening with the Gitanyow especially, is that they feel they could be 122 years in negotiation, basically like the Nisga'a have been, to resolve their situation. That would create great uncertainty in a community which requires a lot of economic assistance and development. The Gitksan are not as impacted as the Gitanyow because, according to the Gitanyow, 80 per cent of their land claims would be overlapped by the Nisga'a agreement.

When I first met with Mr. Robertson, chair of the B.C. Treaty Commission, I was given a document which stated that there would be absolutely no agreements entered into or signed as long as overlap situations and differences existed between neighbouring native bands. Somewhere along the way the goalposts were moved. I have heard that at some point in the future it is planned that they will be moved back. I do not know the reasoning behind that, but I can draw my own conclusions.

There are 50 more settlements in the Province of British Columbia, Mr. Minister, which have to be dealt with. Do you realize the impact this could have if we continue with a policy whereby agreements are being signed and huge overlaps of this nature continue to exist? I would like your comments on that, sir.

**Mr. Nault:** To be clear for the record, it was the province's policy that was changed, not the federal government's policy. The federal policy has always been consistent. We expect First Nations themselves to deal with the overlap.

adoptée par le Parlement, mais qui ne prévoit pas une protection constitutionnelle comme l'accord dont vous êtes saisis.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur le ministre, vous dites que ce projet de loi ne suscite pas la controverse. Or, aucun des accords mis en place à l'époque moderne n'a suscité autant de controverse que celui-ci. Je ne suis pas d'accord avec vous à ce sujet. J'ai vu ce qui s'est passé pour les Sechelt. Je faisais partie du gouvernement à ce moment-là. J'ai également observé la situation quand des accords ont été conclus avec les Gwitchin, les habitants du Sahtu et les autres, et ils n'ont sûrement pas donné lieu aux mêmes controverses.

Je pense, comme d'autres, que le processus dans lequel nous nous sommes engagés pourrait poser des problèmes plus tard.

Je voudrais aussi vous poser une question à propos du chevauchement. À mon avis, c'est le principal problème. Le fait est que les Gitanyows et les Gitksans sont tout à fait inquiets. Ils ont demandé si leurs représentants pouvaient comparaître devant le comité, monsieur le ministre, parce qu'ils ont l'impression que leur situation ne sera pas réglée d'une manière qu'ils jugent acceptables. L'argument qu'ils vont avancer est que cet accord contient des dispositions aux termes desquelles, en cas de différend, les Nisga'a seront indemnisés d'une autre façon si une décision leur porte préjudice.

Ce qui se passe, en particulier dans le cas des Gitanyows, est qu'ils ont l'impression qu'ils pourraient négocier pendant 122 ans, en fait comme les Nisga'a, pour régler leur situation. Cela créerait une grande incertitude dans une collectivité qui a besoin de beaucoup d'assistance et de développement économique. Les Gitksans ne sont pas touchés aussi directement que les Gitanyows parce que, d'après ces derniers, 80 p. 100 de leurs revendications territoriales seraient aussi couvertes par l'accord Nisga'a.

Quand j'ai rencontré pour la première fois M. Robertson, le président de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, j'ai reçu un document qui stipulait qu'absolument aucun accord ne serait conclu ou signé tant qu'il existerait des chevauchements et des différends entre des bandes autochtones voisines. À un moment donné, les critères ont changé. J'ai entendu dire qu'il est prévu de revenir aux anciens critères à l'avenir. Je ne sais pas pourquoi, mais je peux tirer mes propres conclusions.

En Colombie-Britannique, monsieur le ministre, il y a 50 autres règlements dont il faut s'occuper. Vous rendez-vous compte des répercussions que cela pourrait avoir si nous maintenons une politique dans le cadre de laquelle on signe des accords et qui permet que des chevauchements de cette nature continuent à exister? J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet, monsieur.

**M. Nault:** Pour que cela soit bien clair, c'est la politique de la province qui a été modifiée, pas celle du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral a toujours suivi la même politique. Nous nous attendons à ce que les Premières nations règlent elles-mêmes la question du chevauchement.

As you know — and I will not recite this to you verse by verse — under the general provisions of the agreement in paragraph 33 we make it clear that an agreement with one First Nation will not affect the rights of another First Nation.

We have gone a step further. The final agreement goes on to require a court to read down any final agreement provisions which are found to adversely affect the aboriginal right of another First Nation. If it does take 122 years for the next agreement, which I hope is not the case, the courts can come back and read down the agreement if it affects another First Nation. We have taken an extra step to protect First Nations without putting a halt completely on arriving at settlements so that we can proceed with the work that we want to do. As you have said, senator, there are many reasons why people might not want to solve their overlap issue, such as political and territorial reasons, as well as their own negotiations with other levels of government. We have tried to build in these provisions to assure First Nations who are not part of this agreement that their rights will not be affected.

**Senator St. Germain:** Did the federal government have representation on the B.C. Treaty Commission?

**Mr. Nault:** Yes. We had our own representative.

**Senator St. Germain:** Is it correct to say that anything which evolved out of the B.C. Treaty Commission would have had to have the blessing of the federal government, since it was being represented on the treaty commission?

**Mr. Nault:** You must keep in mind that the Nisga'a treatment is not part of the BCTC.

**Senator St. Germain:** I realize that it is outside of that. However, it was my understanding that the policies that were set were to be applied to all negotiations that were in progress.

**Mr. Nault:** Mr. Molloy might want to clarify that for you, senator.

**Mr. Tom Molloy, Chief Federal Negotiator, Department of Indian Affairs and Northern Development:** That is not correct. Each government brings its own policies to the negotiations. The treaty commission sets the format under which negotiations are conducted, but the federal and provincial governments come to those negotiations with their own, often very different, mandates. The federal government and the government of British Columbia wished to approach overlaps differently. I suspect that the document you saw with respect to overlaps was one produced by the province.

**Senator St. Germain:** Speaking specifically of the aboriginal issue and the overlap situation, although I know that many people do not like to hear this, logic dictates that this will be the benchmark for other negotiations.

Comme vous le savez — et je ne vais pas vous citer cela verbatim — dans les dispositions générales de l'accord, à l'article 33, nous disons clairement qu'un accord conclu avec une Première nation n'aura aucune incidence sur les droits d'une autre Première nation.

Nous sommes même allés plus loin. L'accord final exige qu'un tribunal annule toute disposition de celui-ci qui s'avérerait porter atteinte aux droits ancestraux d'une autre Première nation. Si la conclusion du prochain accord prend 122 ans, et j'espère que ce ne sera pas le cas, les tribunaux peuvent revenir en arrière et annuler l'accord s'il a des répercussions sur une autre Première nation. Nous avons pris une mesure supplémentaire pour protéger les Premières nations sans empêcher complètement de parvenir à des règlements, afin de pouvoir mener à bien le travail que nous voulons effectuer. Comme vous l'avez dit, sénateur, les gens peuvent avoir de nombreuses raisons de ne pas vouloir régler les questions de chevauchement qui les concernent, par exemple des raisons politiques et territoriales, ainsi que leurs propres négociations avec d'autres paliers de gouvernement. Nous avons essayé d'inclure ces dispositions pour garantir aux Premières nations qui ne sont pas parties à cet accord que leurs droits ne seront pas compromis.

**Le sénateur St. Germain:** Le gouvernement fédéral était-il représenté au sein de la Commission des traités de la Colombie-Britannique?

**M. Nault:** Oui. Nous avions notre propre représentant.

**Le sénateur St. Germain:** Est-il juste de dire que toute décision prise par la Commission des traités de la Colombie-Britannique aurait eu l'aval du gouvernement fédéral, puisque celui-ci était représenté au sein de celle-ci?

**M. Nault:** N'oubliez pas que l'accord nisga'a ne relève pas de cette commission.

**Le sénateur St. Germain:** Je sais qu'il ne fait pas partie de son mandat. Toutefois, à ma connaissance, les politiques établies devaient être appliquées à toutes les négociations en cours.

**M. Nault:** M. Molloy voudra peut-être clarifier cela à votre intention, sénateur.

**M. Tom Molloy, négociateur en chef fédéral, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Ce n'est pas exact. Chaque gouvernement s'appuie sur ses propres politiques dans les négociations. La Commission des traités définit la procédure à suivre pour les négociations, mais le gouvernement fédéral et celui de la province les abordent en ayant chacun leur propre mandat, souvent très différent. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique désiraient aborder la question du chevauchement de façons différentes. J'ai l'impression que le document que vous avez vu au sujet des chevauchements était celui que la province avait rédigé.

**Le sénateur St. Germain:** Pour ce qui est plus précisément de la question autochtone et de la situation en matière de chevauchement, même si je sais que cela ne plaît pas à beaucoup de gens, la logique veut que d'autres négociations prennent cet accord comme référence.

Mr. Minister, if you proceed with a policy of signing agreements with various native bands where overlaps exist, we will end up with confrontation between native groups themselves. That is the most important aspect of this whole process with which we must deal.

**Mr. Nault:** I will take you a little further north to give you an example. We are in negotiations with a number of First Nations in the Northwest Territories and the First Nations themselves have been able to resolve those overlaps in the majority of cases so far. A number of other communities are working toward resolving the remaining overlaps.

Therefore, the reverse of what you have suggested has occurred. In the majority of cases you will find that First Nations will settle that themselves. It is not correct to assume that, because in this case one or two communities are having difficulty, this will occur right across the province. That is not the case in the Yukon or in the N.W.T. We have been very successful in dealing with the overlap up until now. I would be surprised if your prediction came true in British Columbia because that has not been the case so far.

**Senator Beaudoin:** This as a constitutional amendment because, as we all know, if it were a constitutional amendment the formula would apply, and that is a very different formula from the formula required to create a legislative statute. I have no problem with that. The fact that the Constitution, the Charter and the Criminal Code will all apply is a very good start.

I have two problems and I should like to hear your views on them. The first one relates to the issue of dual citizenship and the paramouncy of the current power. In this country there is only one citizenship and only one power may legislate in respect of that: Parliament. What does "the other citizenship" mean? Is it related purely community rights?

We are not dealing here with individual rights at all; we are dealing with collective rights. We have few such rights in our Constitution. We have the rights of section 93, we have aboriginal rights, and now the Supreme Court has added linguistic rights in the school system. It is obvious that, when we are talking about treaty rights, aboriginal rights, we are concerned with collective rights, not individual rights, so it is not exactly the same as an ordinary citizen who has dual citizenship. Many people have dual citizenship, but in this instance we are dealing with a group.

If the agreement is to the effect that those constitute only the rights of a community, I have no problem with that because, obviously, if there is a conflict, the Supreme Court will find that Canadian citizenship is paramount.

Second, here we have concurrent rights and most often the federal authority has paramouncy. However, in a few cases aboriginals have paramouncy, as stated in the Nisga'a treaty. That may cause one difficulty. The only reason the Constitution is respected is because there is no exclusive power. If those powers were exclusive, obviously they would be invalid because it would go against the Constitution.

Monsieur le ministre, si vous avez pour politique de signer des accords avec différentes bandes autochtones quand il existe des chevauchements, nous finirons par avoir des confrontations entre les groupes autochtones eux-mêmes. C'est l'aspect le plus important de tout ce processus que nous devons régler.

**M. Nault:** Je vais vous emmener un petit peu plus au nord pour vous donner un exemple. Nous négocions avec plusieurs Premières nations des Territoires du Nord-Ouest, et, jusqu'à présent, elles ont pu régler elles-mêmes la plupart de ces chevauchements. Plusieurs autres sont en train de régler les chevauchements qui restent.

Ce qui s'est passé est donc le contraire de ce que vous avez laissé entendre. Dans la majorité des cas, vous constaterez que les Premières nations règlent elles-mêmes ces problèmes. Il est faux de supposer que, parce qu'une ou deux communautés ont des difficultés dans ce cas-ci, la même chose va se produire dans toute la province. Ce n'est pas le cas dans le Yukon ni dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous avons très bien réussi à régler les questions de chevauchement jusqu'à maintenant. Je serais étonné que votre prédiction se réalise en Colombie-Britannique, parce que cela n'a pas été le cas jusqu'à présent.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est pas un amendement à la Constitution, parce que, comme nous le savons tous, si c'en était un, la formule s'appliquerait, et elle est très différente de celle qui préside à la création d'un statut législatif. Cela ne me pose pas de problème. Le fait que la Constitution, la Charte et le Code criminel s'appliqueront tous est un très bon début.

J'ai deux problèmes, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Le premier concerne la question de la double citoyenneté et de la préséance du pouvoir actuel. Dans notre pays, il y a seulement une citoyenneté et un seul pouvoir qui peut légiférer dans ce domaine: le Parlement. Que signifie «l'autre citoyenneté»? Concerne-t-elle seulement les droits communautaires?

Il ne s'agit pas du tout ici de droits individuels, mais de droits collectifs. Notre Constitution inclut peu de droits de cette nature. Nous avons les droits prévus à l'article 93, les droits ancestraux, et, maintenant, la Cour suprême a ajouté les droits linguistiques dans le système scolaire. Il est évident que, quand nous parlons de droits issus de traité, de droits ancestraux, nous nous intéressons aux droits collectifs, pas aux droits individuels, ce n'est donc pas exactement la même chose qu'un citoyen ordinaire qui a une double citoyenneté. Beaucoup de gens ont une double citoyenneté, mais, dans ce cas-ci, il s'agit d'un groupe.

Si, d'après cet accord, ces droits sont seulement ceux d'une communauté, cela ne me pose aucun problème parce que, de toute évidence, en cas de conflit, la Cour suprême statuera que la citoyenneté canadienne a préséance.

Deuxièmement, ce sont des droits concurrents et, le plus souvent, le pouvoir fédéral a préséance. Toutefois, dans certains cas, les droits ancestraux ont préséance, comme le stipule le traité niska'a. Cela peut causer un problème. La seule raison pour laquelle la Constitution est respectée est qu'il n'y a pas de pouvoir exclusif. Si ces pouvoirs étaient exclusifs, ils seraient évidemment invalides, parce que cela irait à l'encontre de la Constitution.

However, they are concurrent and that means that the Nisga'a and Parliament may legislate; the Nisga'a under their collective rights, treaty rights, under section 35, and Parliament under section 91.24. That is clear cut.

However, there is a paramountcy. Of course, it is not an exclusive power. It means that if, in practice, there is a conflict it will go before the courts. We cannot avoid that. The Supreme Court deals with many cases involving aboriginal issues and that will continue because it is a complex situation and they have a very particular status because of section 35, which deals with collective rights.

Do you consider that it is a matter of interpretation by the court?

**Mr. Nault:** I will start with the issue of citizenship. That question was asked by my own colleagues in cabinet when we first went to cabinet for authorization to proceed with the agreement. The issue of citizenship was raised by a number of my cabinet colleagues and other colleagues in caucus.

I would ask you to look at this from a practical point of view. First, the Nisga'a people believe that they have dual citizenship; they are citizens of Canada and citizens of their community. It is a fancy way of saying that they are band members. Under the Indian Act, as you know, people are classified as band members.

One of the objections of the Nisga'a people during the negotiations was that they did not want to continue to use the Indian Act term "band member". They preferred to use "citizens of the Nisga'a nation".

It is very similar to being a resident of Ontario and a citizen of Canada. I have certain rights in Ontario that I do not have in Quebec. One of them is lower taxes, about which we are, of course, happy.

It should not be looked at as creating a new citizenship outside of the Constitution or the Canadian family. It is for the purpose of keeping records of who is part of a community, as we do under the Indian Act today. All of the more than 600 first nations that we serve have a band membership list. This would be a citizenship list.

**Senator Beaudoin:** It is community rights.

**Mr. Nault:** If they are part of the Nisga'a nation, then it is community rights.

However, if someone is a Nisga'a citizen it does not mean that he or she is not a Canadian Citizen. That is not the intent of this. If that were the case, then those individuals would not come under the Constitution or the Charter; nor would they have the ability, as individual Nisga'a citizens, to go to court to protect their rights just as we as individuals in this room can do.

Toutefois, il y a des droits concurrents, et cela veut dire que les Nisga'a et le Parlement peuvent légiférer: les Nisga'a, en vertu de leurs droits collectifs, leurs droits issus de traités, conformément à l'article 35, et le Parlement en vertu de l'article 91.24. C'est très clair.

Toutefois, il y a une préséance. Bien entendu, ce n'est pas un pouvoir exclusif. Cela veut dire que si, en pratique, il y a un conflit, il sera soumis aux tribunaux. On ne peut pas l'éviter. La Cour suprême s'occupe de nombreuses affaires concernant les autochtones, et cela va continuer parce que c'est une situation complexe et qu'ils ont un statut très particulier du fait de l'article 35, qui porte sur les droits collectifs.

Pensez-vous que c'est une question qui doit être interprétée par les tribunaux?

**M. Nault:** Je vais commencer par la question de la citoyenneté. Mes propres collègues m'ont interrogé à ce sujet au Cabinet quand nous nous sommes présentés devant lui pour la première fois pour demander l'autorisation d'aller de l'avant avec cet accord. La question de la citoyenneté a été soulevée par plusieurs de mes collègues du Cabinet et d'autres collègues du caucus.

Je vous demanderais d'examiner cela d'un point de vue pratique. Premièrement, les Nisga'a sont d'avis qu'ils ont une double citoyenneté: ils sont citoyens du Canada et citoyens de leur communauté. C'est une façon recherchée de dire qu'ils sont membres d'une bande. Aux termes de la Loi sur les Indiens, comme vous le savez, les gens sont classés comme membres d'une bande.

L'une des objections soulevées par les Nisga'a pendant les négociations étaient qu'ils ne voulaient pas continuer à utiliser l'expression qui figure dans la Loi sur les Indiens, «membres d'une bande». Ils préféraient utiliser «citoyens de la nation niska'a».

C'est très semblable au fait d'être résident de l'Ontario et citoyen du Canada. J'ai certains droits en Ontario que je n'ai pas au Québec, notamment des impôts moins élevés, ce dont, bien entendu, nous sommes contents.

Il ne faudrait pas considérer cela comme la création d'une nouvelle citoyenneté en dehors de la Constitution de la famille canadienne. C'est pour déterminer qui fait partie d'une communauté, comme nous le faisons aujourd'hui aux termes de la Loi sur les Indiens. Il y a plus de 600 Premières nations dont nous nous occupons qui ont toutes une liste des membres des bandes. On aurait ici une liste des citoyens.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce sont des droits communautaires.

**M. Nault:** S'ils font partie de la nation niska'a, ce sont alors des droits communautaires.

Toutefois, si une personne a la citoyenneté niska'a, cela ne veut pas dire qu'elle n'est pas citoyenne canadienne. Ce n'est pas ce qu'on vise ici. S'il en était ainsi, la Constitution ou la Charte ne s'appliqueraient pas à ces gens-là, et ils ne pourraient pas demander aux tribunaux de protéger leurs droits individuellement à titre de citoyens niska'a, comme peuvent le faire à titre individuel les gens qui sont dans cette salle.

I would ask Mr. Molloy to give you the technical side of the issue of concurrent power, senator, because that information will be useful to you. We have had quite a bit of debate about this with the official opposition, which suggested that there are powers that the Nisga'a have that will be outside of federal and provincial powers. They say that the Nisga'a would have unique powers that cannot be accepted by Canadian society.

I would ask Mr. Molloy to provide the rationale behind how this was dealt with during the negotiations between the three levels.

**Mr. Molloy:** It is not a question of exclusive jurisdiction flowing in any way, shape or form to the Nisga'a. It is a concurrent law-making authority only in areas that are defined by the treaty. There are often circumstances when more than one government has the ability to pass laws in the same area. We find that the provinces, the federal government and even municipal governments have an ability to pass laws in the same area. Those laws sometimes conflict. The courts have established a series of tests to determine which law prevails in the event of a conflict or inconsistency.

We did not want to leave it to the courts, or future jurisprudence, to decide the resolution of such a conflict. We have taken each individual law-making authority that the Nisga'a have that could be concurrent with either the federal or provincial governments, and we have put into the agreement the test that is to be applied to determine which law prevails.

We have specified that, in areas of conflict — and “conflict” is defined as where two laws cannot be obeyed without breach of the other — and in the case of inconsistency, in certain defined areas, the Nisga'a law will prevail. However, it only prevails to the extent of the conflict or inconsistency. If there were a particular section in a statute where this arose, it would be that specific section that would not apply. The remaining portions of the federal or provincial legislation would continue to be in force. It is only in the narrowest circumstances of conflict or inconsistency where the Nisga'a law applies.

For Nisga'a laws to be valid, the powers that they are given are not like the powers given to the federal and provincial governments under section 91 and section 22. They are specific and are defined in the agreement. For example, when we talk about the citizenship question that was raised earlier, the agreement provides that they do not have any law-making authority concerning immigration, Canadian citizenship, landed immigrant status and so on. There is a whole list of areas where we wanted to make it clear that they had no law-making authority.

There are two categories of laws where their authority would prevail. The first deals with areas regarding the administration of Nisga'a government. In the section on how their government is structured and what their Constitution must provide, there is a whole list of obligations that they must fulfil with respect to their government. In the areas of governance, their laws would prevail.

Je demanderai à M. Molloy de vous expliquer les aspects techniques de cette question du pouvoir concurrent, sénateur, parce que ces renseignements vous seront utiles. Nous en avons débattu assez longuement avec l'opposition officielle, selon laquelle les Nisga'a auront des pouvoirs non assujettis aux pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces. D'après elles, les Nisga'a auraient des pouvoirs uniques que la société canadienne ne peut pas accepter.

Je demanderai à M. Molloy de vous expliquer pourquoi cette question a été traitée de cette façon durant les négociations entre les trois paliers de gouvernement.

**M. Molloy:** Il ne s'agit pas d'un pouvoir exclusif qui serait accordé d'une façon quelconque aux Nisga'a. C'est simplement un droit concurrent de légiférer seulement dans les domaines définis par le traité. Il y a souvent des cas où plusieurs paliers de gouvernement peuvent adopter des lois dans le même domaine. Nous constatons que les provinces, le gouvernement fédéral et même les municipalités ont la possibilité d'adopter des lois dans le même domaine. Il y a parfois un conflit entre ces lois. Les tribunaux ont établi une série de critères pour déterminer quelle loi a préséance en cas de conflit ou d'incompatibilité.

Nous ne voulions pas nous en remettre aux tribunaux ou à la jurisprudence à venir pour déterminer comment résoudre un tel conflit. Nous avons pris chacun des droits de légiférer que possèdent les Nisga'a et qui pourraient exister concurremment à ceux du gouvernement fédéral ou de la province, et nous avons inclus dans l'accord le critère à appliquer pour déterminer quelle loi a préséance.

Nous avons spécifié que, en cas de conflit — et on dit ici qu'il y a «conflit» quand on ne peut pas obéir à une loi sans contrevenir à une autre — et d'incompatibilité, dans certains domaines déterminés, la loi nisga'a aura préséance. Toutefois, elle a seulement préséance pour ce qui a trait à ce conflit ou cette incompatibilité. Si ce problème se posait à propos d'un article particulier d'une loi, c'est cet article qui ne s'appliquerait pas. Les autres parties de la loi fédérale ou provinciale resteraient en vigueur. La loi nisga'a s'applique seulement dans les cas étroitement limités de conflit ou d'incompatibilité.

Pour que les lois nisga'a soient valides, les pouvoirs accordés ne sont pas comme ceux qui le sont au gouvernement fédéral et aux provinces en vertu des articles 91 et 22. Ils sont spécifiques et définis dans l'accord. Par exemple, en ce qui concerne la question de la citoyenneté qui a été soulevée tout à l'heure, l'accord stipule que les Nisga'a ne sont pas habilités à légiférer au sujet de l'immigration, de la citoyenneté canadienne, du statut des immigrants reçus, et cetera. Il y a toute une liste de domaines à propos desquels nous voulions qu'il soit bien clair qu'ils n'étaient pas habilités à légiférer.

Il y a deux catégories de lois où leur pouvoir aurait préséance. La première porte sur les domaines concernant l'administration du gouvernement nisga'a. L'article concernant la structure de leur gouvernement et ce que leur constitution doit stipuler contient toute une liste d'obligations dont ils doivent s'acquitter. Pour ce qui est de leur administration interne, leurs lois auraient préséance.

In relationship to their lands and their assets that they receive from the treaty, again in those circumstances, their laws prevail. With respect to Nisga'a citizenship, culture and language, their laws prevail.

They have no law-making authority with respect to the official languages of Canada. They have no ability to impose obligations on Canada or British Columbia. Their law-making authority is circumscribed to their lands.

That is one category of law-making authority where their laws prevail. The second category is in areas where their laws must meet or beat federal or provincial laws or standards. Those areas include things such as education, child and family services, adoption, their fishery, harvest and forestry. Again, their law-making authority is given to them in order for their laws to be valid. However, if they are valid and there is a conflict or inconsistency, then their laws would prevail, but they must meet or beat federal or provincial standards.

The rest of their law-making authority is also defined. However, in the third area of law-making authority, federal or provincial laws prevail.

Another important part about their law-making authority, is that they only have law-making authority for the items that are specifically spelled out in the agreement. If it is not in the agreement, and not defined in the agreement, there is no authority. There is nothing in the agreement with respect to international law, defence and those kinds of things.

We considered each law power that the Nisga'a sought and, together with the province and the Nisga'a, we defined specifically each area of law. We recognized that there would be potential areas of conflict, so then we defined in each specific area the circumstances to guide the courts in interpreting the agreement in order to provide more certainty rather than allowing evolving jurisprudence to apply in a number of the areas.

**Senator Beaudoin:** We have the same system, for example, in the five areas of concurrent power in our Constitution. However, in case of conflict, it still may go to the courts to establish to what extent there is a conflict. There is nothing that says that the paramountcy would apply only in cases where it may be related directly to their treaty rights. That is my impression. The court will say that anyway. This is one point that will be left to the court in the final analysis.

**Mr. Molloy:** It will be left to the court to determine whether or not there is a conflict or an inconsistency and the extent of that.

We then provided what would occur if the court should find that there is a conflict or inconsistency. However, you are right, ultimately it is the court that defines inconsistency, if the parties cannot agree.

Pour ce qui est de leurs terres et des biens qui leur sont concédés en vertu du traité, là encore, leurs lois ont préséance. Pour ce qui est de leur citoyenneté, de leur culture et de leur langue, leurs lois ont préséance.

Ils ne sont aucunement habilités à légiférer en ce qui concerne les langues officielles du Canada, ni à imposer des obligations au Canada ou à la Colombie-Britannique. Leur pouvoir de légiférer est circonscrit à leurs terres.

Dans cette catégorie, leurs lois ont préséance. La deuxième catégorie concerne les domaines où leurs lois doivent répondre à des critères égaux ou supérieurs à ceux des lois ou des normes fédérales ou provinciales. Ces domaines incluent des choses comme l'éducation, les services pour l'enfance et la famille, l'adoption, la pêche, les récoltes et la foresterie. Là encore, le pouvoir de légiférer leur est accordé pour que leurs lois soient valides. Toutefois, si elles sont valides et qu'il y a un conflit ou une incompatibilité, leurs lois ont préséance, mais elles doivent répondre à des critères égaux ou supérieurs à ceux des normes fédérales ou provinciales.

Le reste de leur pouvoir de légiférer est défini également. Toutefois, dans le troisième domaine où ils peuvent légiférer, les lois fédérales ou provinciales ont préséance.

Une autre chose importante à propos de leur pouvoir de légiférer est qu'ils ne le détiennent que pour ce qui est spécifiquement stipulé dans l'accord. Ils ne peuvent pas légiférer sur ce qui ne figure pas dans l'accord ou n'y est pas défini. L'accord ne contient rien qui concerne le droit international, la défense et les choses de ce genre.

Nous avons examiné chaque pouvoir de légiférer que les Nisga'a cherchaient à obtenir et, de concert avec la province et les Nisga'a, nous avons défini expressément chaque domaine juridique. Nous étions conscients que des conflits pourraient survenir dans certains domaines, et nous avons donc alors défini, pour chacun d'eux, les éléments permettant d'aider les tribunaux à interpréter l'accord afin de réduire l'incertitude plutôt que de permettre une évolution de la jurisprudence s'appliquant dans certains de ces domaines.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons, par exemple, le même système dans les cinq domaines de pouvoir concurrent existant dans notre constitution. Toutefois, en cas de conflit, il peut encore incomber aux tribunaux de déterminer la portée de ce conflit. Rien ne dit que la préséance s'appliquerait seulement dans les cas directement reliés à leurs droits issus de traités. C'est l'impression que j'ai. C'est ce que diront de toute façon les tribunaux. C'est une chose pour laquelle on s'en remettra aux tribunaux en dernière analyse.

**M. Molloy:** On s'en remettra aux tribunaux pour déterminer s'il y a ou non un conflit ou une incompatibilité et quelle en est la portée.

Nous avons ensuite pris des dispositions en prévision de ce qui se passerait si un tribunal statuait qu'il y a un conflit ou incompatibilité. Toutefois, vous avez raison, en fin de compte, ce sont les tribunaux qui définissent en quoi consiste l'incompatibilité, si les parties ne peuvent pas s'entendre.

**Senator Comeau:** I would like to bring up a question that I raised with our chairman as he was spearheading this proposed legislation in the chamber some weeks ago. He suggested that I come to the committee and ask the question of you. Thank you for appearing before us.

I will have a short preamble and then a couple of questions arising from the preamble.

My question has to do with the fishery allocation. As I understand it, the treaty reserves a permanent allocation of approximately 17 per cent of the total allowable catch to the Nisga'a citizens. I know that your response later may be that a certain part comes under the harvest agreement, and another part of it comes under the treaty. My understanding, without going to full numbers, is that 17 per cent is under the treaty.

Having said that, I would like to cite the former Chief Justice of Canada, Antonio Lamer. This is found in the *Gladstone* decision of 1996. Justice Lamer said:

It has been unquestioned law that since Magna Charta (sic), no new exclusive fishery could be created by Royal grant in tidal waters, and that no public right of fishing in such waters, then existing, can be taken away without competent legislation.

This citation emphasizes that fish are public property and the only way it can be taken away from the public is by legislation. I think you would agree with me that the Nass River salmon allocation creates a new exclusive fishery in the legal sense, as defined by *Gladstone*. This is being done by legislation, so I assume that we are meeting Chief Justice Lamer's definition in that we are expropriating it and creating a new exclusive fishery.

What follows, however, is that the legislation to implement the Nisga'a treaty can not be amended by Parliament after it is passed. It permanently removes the 17 per cent Nass River salmon stock from parliamentary jurisdiction and transfers this authority over to the cabinet. The cabinet will then assume the federal legislative power to effect amendments to the treaty. In other words, it removes it completely from our hands as parliamentarians and hands it over to cabinet.

I have several questions for you. First, can you cite any precedents where parliamentarians have permanently abdicated such parliamentary responsibility?

Second, given that Parliament is permanently abdicating all legislative authority and responsibility over the salmon stock to the cabinet, would this not be subject to a constitutional amendment? As I understand it, parliamentarians have all the power in world, except to cede their responsibility.

Third, does this treaty not constitutionalize the 17 per cent allocation by placing it under section 35 protection?

**Le sénateur Comeau:** Je voudrais soulever une question que j'ai posée à notre président quand il s'occupait de la présentation de ce projet de loi à la Chambre il y a quelques semaines. Il m'a conseillé de venir au comité pour vous la poser. Je vous remercie de comparaître devant nous.

Je ferai un bref préambule, puis je vous poserai quelques questions qui en découlent.

Ma question concerne l'allocation de poisson. À ma connaissance, le traité réserve aux citoyens nisga'a une allocation permanente d'approximativement 17 p. 100 du total des prises admissibles. Je sais que vous me répondrez peut-être qu'une certaine partie est couverte par l'entente sur les récoltes et une autre partie, par le traité. À ma connaissance, sans entrer dans le détail des chiffres, cette proportion de 17 p. 100 est accordée en vertu du traité.

Cela dit, je voudrais citer l'ancien juge en chef du Canada, Antonio Lamer, qui déclarait, dans l'arrêt *Gladstone* en 1996:

Il est établi sans contexte en droit depuis la Grande Charte qu'aucune nouvelle pêcherie exclusive ne peut être créée par concession royale dans les eaux à marée et qu'aucun droit du public de pêcher dans de telles eaux, existant alors, ne peut être retiré sans texte législatif constitutionnel.

Cette citation souligne que le poisson est un bien public et que le droit de pêcher ne peut être retiré au public que par un texte législatif. Je pense que vous conviendrez avec moi que l'allocation du saumon de la rivière Nass crée une nouvelle pêcherie exclusive au sens juridique défini par *Gladstone*. Cela se fait par voie législative, si bien que je suppose que nous nous conformons à la définition donnée par le juge en chef Lamer dans le sens où nous procédons à une expropriation et créons une nouvelle pêcherie exclusive.

Il en découle toutefois que la loi portant mise en vigueur du traité nisga'a, une fois adoptée, ne peut pas être amendée par le Parlement. Elle soustrait de façon permanente les 17 p. 100 du stock de saumon de la rivière Nass à la compétence du Parlement et transfère ce pouvoir au Cabinet. Le Cabinet assumera alors le pouvoir législatif fédéral d'apporter des amendements au traité. En d'autres termes, le projet de loi retire complètement ce pouvoir aux parlementaires et le transfère au Cabinet.

J'ai plusieurs questions à vous poser. Premièrement, pouvez-vous citer des précédents concernant des cas où des parlementaires ont renoncé de façon permanente à l'exercice d'une telle responsabilité parlementaire?

Deuxièmement, étant donné que le Parlement renonce de façon permanente à tous pouvoir et responsabilité d'ordre législatif concernant le stock de saumon au profit du Cabinet, est-ce que cela ne devrait pas faire l'objet d'un amendement à la Constitution? À ma connaissance, les parlements ont tous les pouvoirs du monde, sauf celui de se démettre de leurs responsabilités.

Troisièmement, ce traité ne constitutionnalise-t-il pas cette allocation de 17 p. 100 en la plaçant sous la protection de l'article 35?

Fourth, are there precedents whereby the government has sought the consent of Parliament to create exclusive fishery allocations of fish stocks for groups of people? If so, are these allocations subject to parliamentary jurisdiction? I have not found any exclusive fisheries examples in my research. I am quite sure you will have found some.

Those are my questions.

**Mr. Nault:** We were quite prepared for these questions, as they have interested a number of people. Mr. Beynon has put together an extensive response to your questions.

**Mr. Andrew Beynon, Senior Counsel, Department of Indian and Affairs Northern Development:** It is important to start with some of the comments in the 1996 *Gladstone* case to which you referred. It is useful to add some extra points about what was also said in *Gladstone*. After saying that the Magna Carta has protected a public right of fishing, the court went on to say:

While the elevation of common law aboriginal rights to constitutional status obviously has an impact on the public's common law rights to fish in tidal waters, it was surely not intended that, by the enactment of s. 35(1), those common law rights would be extinguished in cases where an aboriginal right to harvest fish commercially existed... As a common law, not constitutional right, the right of public access to the fishery must clearly be second in priority to aboriginal rights; however, the recognition of aboriginal rights should not be interpreted as extinguishing the right of public access to the fishery.

Those statements were made in the *Gladstone* case. However, in that particular case the court was not dealing with treaty rights. It would seem that those comments have similar application in the case of treaty rights. Once again, one could interpret it as saying that treaty rights should not be interpreted as extinguishing the right of public access to the fishery.

This is somewhat similar to what Mr. Molloy was talking about in response to Senator Beaudoin in terms of law-making authority. Rather than interpret it as an exclusive fishery in this legal sense, we would note that the fishery is still remaining open to recreational fishers and commercial fishing interests as well.

Obviously, the Nisga'a treaty deals with the allocation of Nisga'a fishing treaty rights, and those rights apply only to the Nisga'a. The fact that those rights apply only to the Nisga'a would not, in our view, amount to creating an exclusive fishery because it simply does not deny the public right of access to the fishery as well.

**Senator Comeau:** Are you saying that by creating an exclusive 17 per cent allocation, it is not creating an exclusive fishery? I just want to be absolutely sure that is what you are saying.

Quatrièmement, y a-t-il des précédents concernant des cas où le gouvernement a demandé le consentement du Parlement pour accorder des allocations exclusives de poisson à des groupes de gens? Dans l'affirmative, ces allocations relèvent-elles de la compétence du Parlement? Je n'ai trouvé aucun exemple de pêche exclusive dans mes recherches. Je suis tout à fait certain que vous avez dû en trouver.

Voilà mes questions.

**M. Nault:** Nous étions tout à fait prêts pour ces questions, car elles intéressent bon nombre de gens. M. Beynon a préparé une réponse très complète à vos questions.

**M. Andrew Beynon, avocat-conseil principal, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Il est important de commencer par certains des commentaires figurant dans l'arrêt *Gladstone* de 1996 auxquels vous avez fait référence. Il est bon d'ajouter certains éléments supplémentaires concernant ce qui est également stipulé dans cet arrêt. Après avoir déclaré que la Grande Charte a protégé un droit de pêche du public, le tribunal ajoute:

Même si le fait d'élever des droits ancestraux fondés sur la common law au rang de garanties constitutionnelles a manifestement une incidence sur les droits qu'a le public, en vertu de la common law, de pêcher dans les eaux à marées on n'entend sûrement pas, par l'édiction du par. 35(1), que ces droits reconnus au public par la common law soient éteints dans les cas où il existe un droit ancestral de pêcher commercialement [...] En tant que droit reconnu par la common law mais non par la Constitution, le droit d'accès du public à une pêche doit clairement céder la priorité aux droits ancestraux. Cependant, la reconnaissance de droits ancestraux ne doit pas être interprétée comme ayant pour effet d'éteindre le droit d'accès du public.

Ces déclarations figurent dans l'arrêt *Gladstone*. Toutefois, dans ce cas particulier, le tribunal ne se prononçait pas sur des droits issus de traités. Ces commentaires s'appliquent apparemment de la même façon dans le cas des droits issus de traités. Là encore, on pourrait interpréter cela comme signifiant que les droits issus de traité ne devraient pas être interprétés comme entraînant l'extinction du droit d'accès du public à la pêche.

C'est un peu la même chose que ce dont parlait M. Molloy dans sa réponse au sénateur Beaudoin au sujet du pouvoir de légiférer. Au lieu d'interpréter cela comme une pêche exclusive dans ce sens juridique, nous ferions remarquer que la pêche reste ouverte pour la pêche récréative et la pêche commerciale.

De toute évidence, le traité nisga'a traite de l'allocation des droits de pêche conférés aux Nisga'a par un traité, et ces droits ne s'appliquent qu'aux Nisga'a. À notre avis, le fait qu'ils s'appliquent seulement aux Nisga'a ne correspondrait pas, en droit, à la création d'une pêche exclusive, parce que cela n'interdit pas aussi au public d'avoir accès à la pêche.

**Le sénateur Comeau:** Voulez-vous dire que la création d'une allocation exclusive de 17 p. 100 ne crée pas une pêche exclusive? Je veux simplement être absolument sûr de ce que vous dites.

**Mr. Beynon:** That is right. Fishing activities by persons who are not Nisga'a citizens are not part of the Nisga'a fishery, and their rights would continue to be dealt with under the ordinary law. Whether it is other groups who may be fishing pursuant to their aboriginal or treaty rights or non-native persons who would be acting as either commercial fishermen or recreational fishermen, the exclusivity of being a Nisga'a citizen does not mean that those other fisheries are eliminated.

There is nothing in the terms of the Nisga'a treaty that would require the Department of Fisheries and Oceans to close the Nass River fisheries or prevent other members of the public from continuing to have public rights of navigation on the Nass River.

Legally speaking, it is not an exclusive fishery because the Nisga'a would not have any authority to close any portion of the Nass River fishery or to prevent fishing on the Nass River by any other group. That is to say, there is no property interest in terms of the fishery.

**Senator Comeau:** There cannot be because property is a provincial jurisdiction.

**Mr. Beynon:** True enough, but this treaty was negotiated with the participation of the province. Yet, there was no carving away of a portion of the river from other users.

I wish to add a couple of comments in respect of the other questions that you raised. You asked whether or not the creation of the Nisga'a fishing rights would permanently remove any parliamentary authority in respect of that fishery. If you look at the terms of the text of the fisheries chapter, yes, we do specify certain rights in respect of fishing for the Nisga'a but, at the same time, we make it very clear that the Crown — and, in particular, the Minister of Fisheries and Oceans — has an ability to impose federal fisheries laws in respect of the Nisga'a.

**Senator Comeau:** I never questioned that.

**Mr. Beynon:** All right.

The only other comment, then, would relate to whether there are precedents for Parliament creating an exclusive fishery. We do not believe that we are creating an exclusive fishery here.

**Senator Comeau:** The 17 per cent salmon allocation is not then reserved for the Nisga'a citizens, is it? You are saying that there is no reserve of 17 per cent of the allocation of fish to the Nisga'a.

**Mr. Beynon:** I would not agree with it being characterized that way.

**Senator Comeau:** If it walks like a duck, and it quacks like a duck, it is not an elephant or something else. Is it an allocation or is it not? If it is an allocation, then it is an allocation.

**Mr. Beynon:** I agree with your view that there is an allocation to the Nisga'a and that they are getting some treaty rights to fish.

**M. Beynon:** C'est exact. Les activités de pêche réalisées par des personnes qui ne sont pas des citoyens niska'a ne font pas partie de la pêche des Niska'a, et leurs droits continueraient d'être couverts par le droit ordinaire. Qu'il y ait d'autres groupes pratiquant la pêche en vertu de leurs droits ancestraux ou de leurs droits issus de traités ou des non-autochtones pratiquant la pêche commerciale ou récréative, l'exclusivité accordée aux citoyens niska'a n'entraîne pas l'élimination de ces autres pêches.

Aucune des dispositions du traité niska'a n'oblige le ministère des Pêches et des Océans à fermer les pêches de la Nass ou à empêcher d'autres membres du public de continuer à bénéficier de droits publics de navigation dans cette rivière.

Du point de vue juridique, ce n'est pas une pêche exclusive parce que les Niska'a n'auraient pas le droit de fermer une partie quelconque de la pêche dans la rivière Nass ou d'empêcher n'importe quel autre groupe de pêcher dans cette rivière. C'est-à-dire qu'ils n'auraient aucun droit de propriété sur cette pêche.

**Le sénateur Comeau:** Ce n'est pas possible puisque les droits de propriété relèvent de la compétence de la province.

**M. Beynon:** C'est vrai, mais ce traité a été négocié avec la participation de la province. Mais il n'y a pas eu de découpage d'une partie de la rivière pour l'interdire à d'autres utilisateurs.

Je voudrais ajouter quelques commentaires à propos des autres questions que vous avez soulevées. Vous avez demandé si la création des droits de pêche des Niska'a retirerait au Parlement de façon permanente tout pouvoir sur cette pêche. Si vous regardez les dispositions du chapitre sur les pêches, vous verrez que oui, nous spécifions certains droits concernant la pêche pour les Niska'a, mais, en même temps, nous établissons très clairement que la Couronne — et, en particulier, le ministère des Pêches et des Océans — est en mesure d'exiger le respect des lois fédérales sur les pêches par les Niska'a.

**Le sénateur Comeau:** Je n'ai jamais mis cela en doute.

**M. Beynon:** Très bien.

Mon seul autre commentaire porterait alors sur l'existence éventuelle de précédents pour la création d'une pêche exclusive par le Parlement. À notre avis, nous ne créons pas là une pêche exclusive.

**Le sénateur Comeau:** L'allocation de 17 p. 100 du saumon n'est donc pas réservée pour les citoyens niska'a, n'est-ce pas? Vous dites qu'une allocation de 17 p. 100 n'est pas réservée aux Niska'a.

**M. Beynon:** Je ne serais pas d'accord pour définir cela de cette façon.

**Le sénateur Comeau:** Si un animal marche comme un canard et fait couac comme un canard, ce n'est pas un éléphant ou quelque chose d'autre. Est-ce une allocation de poisson ou non? Si on leur attribue une telle allocation, c'est une allocation.

**M. Beynon:** Je conviens avec vous qu'une allocation est attribuée aux Niska'a et qu'ils obtiennent des droits issus de traités

However, I would not agree with the legal characterization of it as an exclusive fishery contrary to the Magna Carta.

**Senator Comeau:** Justice Lamer is a noted authority on this subject. Do you have secondary legal opinions other than your own on this, or did you seek the opinions of constitutional experts about what Mr. Justice Lamer said? If so, could you table those opinions?

**Mr. Beynon:** I am not sure if I am allowed to refer to what is subject to solicitor-client privilege.

**Senator Comeau:** It would be very helpful if you could do so.

**The Chairman:** You can certainly say whether you have consulted other counsel with respect to these issues. However, you do not have to name them.

**Senator Comeau:** Do not say "trust me."

**Mr. Nault:** I would never say "trust me;" it does not work well in aboriginal country.

I can say that we have sought legal advice, and we have also been given lots of legal advice by constitutional scholars as we have gone through this process. Senator Beaudoin, who would probably be included in that category, has been giving us advice as well.

Have we hired someone specifically outside of the Department of Justice? As I understand it, no.

**Senator Comeau:** I want to make this final point. I do not want to belabour this too long. We do have a legal opinion from the Department of Justice which says that this does not create an exclusive fishery. From everything that I have read, and I have been dealing with these kinds of questions over the years, whenever you allocate a certain amount of fish to a group in Canada, it is called some kind of an exclusive fishery if you exclude others from fishing that allocation of fish. It certainly looks like an allocation to me and an exclusive fishery in the process. Historically, it has been the prerogative of parliamentarians, not the cabinet, to make amendments in this area.

You are suggesting that this is not an allocation or an exclusive fishery. We will have to accept your rendition of this. I am still not satisfied. I would like to be able to, at the end of the day, feel confident that we are signing off on a bill that will withstand the test that will be placed before it, especially as there is now a case before the Supreme Court of British Columbia that is completely contrary to what you just said a few minutes ago. That case is now waiting for the passage of this bill. There are legal opinions out there that say that you are wrong. I would like us to feel comfortable that this is right and that we should pass the bill, and I do not feel that way. I will be leaving tonight not much more confident than I was when I came in.

concernant la pêche. Toutefois, je ne serais pas d'accord pour définir cela juridiquement comme une pêche exclusive allant à l'encontre de la Grande Charte.

**Le sénateur Comeau:** Le juge Lamer est un expert reconnu en la matière. Avez-vous des avis juridiques autres que le vôtre à ce sujet ou avez-vous demandé l'avis d'experts en droit constitutionnel à propos de ce qu'a dit le juge Lamer? Dans l'affirmative, pourriez-vous déposer ces avis?

**M. Beynon:** Je ne sais pas si je suis autorisé à faire référence à ce qui peut faire l'objet d'une relation privilégiée entre un avocat et son client.

**Le sénateur Comeau:** Ce serait très utile si vous pouviez le faire.

**Le président:** Vous pouvez certainement nous dire si vous avez consulté d'autres avocats à propos de ces questions. Vous n'avez toutefois pas à les nommer.

**Le sénateur Comeau:** Ne dites pas: «Faites-moi confiance.»

**M. Nault:** Je ne dirai jamais: «Faites-moi confiance», les autochtones n'apprécient guère cela.

Je peux dire que nous avons demandé des avis juridiques et que nous avons reçu également un grand nombre de la part de spécialistes du droit constitutionnel tout au long de ce processus. Le sénateur Beaudoin, qu'on inclurait probablement dans cette catégorie, nous a également donné des avis.

Avons-nous engagé expressément quelqu'un d'extérieur au ministère de la Justice? À ma connaissance, non.

**Le sénateur Comeau:** Je veux dire une dernière chose. Je ne veux pas insister trop lourdement sur cela. Nous avons un avis juridique du ministère de la Justice, selon lequel ceci ne crée pas une pêche exclusive. D'après tout ce que j'ai lu, et je me suis occupé de ce genre de questions au fil des ans, chaque fois qu'on attribue une certaine quantité de poisson à un groupe au Canada, on dit qu'il s'agit d'une sorte de pêche exclusive si on interdit à d'autres de pêcher cette allocation de poisson. À mon avis, cela ressemble certainement à une allocation et, donc, à une pêche exclusive. Traditionnellement, ce sont les parlementaires, et non pas le Cabinet, à qui revient la prérogative d'apporter des amendements dans ce domaine.

Vous laissez entendre que ce n'est pas une allocation de poisson ou une pêche exclusive. Il nous faudra accepter votre version des choses. Je ne suis toujours pas convaincu. J'aimerais pouvoir, au bout du compte, être sûr que nous allons donner notre aval à un projet de loi qui résistera aux épreuves auxquelles il sera confronté, d'autant plus que la Cour suprême de la Colombie-Britannique est actuellement saisie d'une affaire qui va complètement à l'encontre de ce que vous venez de dire il y a quelques minutes. Le jugement est suspendu dans l'attente de l'adoption de ce projet de loi. Il existe des avis juridiques d'après lesquels vous avez tort. J'aimerais que nous puissions être sûrs que c'est exact et que nous devrions adopter le projet de loi, mais ce n'est pas l'impression que j'ai. Je m'en irai ce soir en n'ayant guère plus de certitudes que quand je suis arrivé.

If you have any legal advice from constitutional experts who have said that parliamentarians are not abdicating their responsibility and that what is being proposed is fine, then I would be glad to have that.

**The Chairman:** May I say, Senator Comeau, that we will not consider the issue resolved this evening.

**Senator Comeau:** It certainly is not, in my view.

**The Chairman:** We will return to it as the evidence develops. Officials will consider your comments, and I am sure they will be back here. Two points were raised: the historic reservation of the public fishery; and the delegation of authority to the executive.

**Senator St. Germain:** I have no doubt that the Gitanyow will apply for a fishery on the Nass, as will the Gitksan. How will this impact other fishers, the non-native fishers? Will they share in the 17 per cent, or will they be given an additional allocation? In theory, 100 per cent could be given away. Where does that leave the other fishermen in your negotiations?

**Mr. Molloy:** First, the other aboriginal groups to which you refer already have an amount of fish that they take under their aboriginal rights. In working with the Department of Fisheries and Oceans, the percentage that was agreed to in the Nisga'a negotiations has taken into account the aboriginal users that are on the Nass River. There are not many, and they are not large users. We have taken into account the commercial fishery that exists on the river, as well as the recreational fishery. It is the same formula that was used with respect to the province in agreeing to wildlife allocations. Consideration was given to ensure that these other fisheries would continue to exist on the river.

As a percentage, of course, the catch goes up and down. It is not a fixed number of fish. It is 17 per cent of whatever is available to be harvested. Any right they have to sell the fish depends on there being another commercial and recreational fishery. If the fish stocks increase dramatically, there is a cap on the total number of fish that they can take.

**Senator Comeau:** I think the Minister of Fisheries and Oceans, in reading over this testimony tonight, may hear from a Justice Department official suggesting that an allocation to a group is not considered an exclusive fishery. The minister may, in fact, now be able to do what he has been trying to accomplish for a number of years. I am not referring to this particular minister. Many ministers of fisheries have wanted to allocate stocks of fish to certain groups and, up to now, we have been able to prevent that. This may open the floodgates. I think your justice officials should be very careful what they give to the Minister of Fisheries who, by the way, has absolute discretion to grant or take away a licence to whomever he wishes. If you are now giving the minister the right to create

Si vous avez un avis juridique quelconque émis par des experts en droit constitutionnel qui ont dit que les parlementaires n'abdiquent pas leur responsabilité et que ce qui est proposé est très bien, j'en serais content.

**Le président:** Puis-je dire, sénateur Comeau, que nous ne considérerons pas cette question comme réglée ce soir?

**Le sénateur Comeau:** Elle ne l'est certainement pas, à mon avis.

**Le président:** Nous y reviendrons quand nous aurons entendu d'autres témoins. Les fonctionnaires examineront vos commentaires, et je suis sûr qu'ils comparaitront à nouveau devant nous. Deux questions ont été soulevées: le fait historique consistant à réserver à certains une pêche publique et la délégation de pouvoir à l'exécutif.

**Le sénateur St. Germain:** Je n'ai aucun doute que les Gitanyows vont demander à pouvoir pêcher dans la rivière Nass, tout comme les Gitksans. Quelles répercussions cela aura-t-il sur les autres pêcheurs, les pêcheurs non autochtones? Recevront-ils une partie de ces 17 p. 100 ou leur accordera-t-on une allocation supplémentaire? En théorie, on pourra en attribuer 100 p. 100. Quelle est alors la situation dans laquelle se retrouvent les autres pêcheurs suite à vos négociations?

**M. Molloy:** Premièrement, les autres groupes autochtones auxquels vous faites référence peuvent déjà pêcher une certaine quantité de poisson en vertu de leurs droits ancestraux. Le pourcentage dont nous sommes convenus dans les négociations avec les Nisga'a de concert avec le ministère des Pêches et des Océans a été établi en tenant compte des utilisateurs autochtones qui sont installés sur la rivière Nass. Il n'y en a pas beaucoup, et ce ne sont pas de gros utilisateurs. Nous avons tenu compte de la pêche commerciale qui existe dans cette rivière, ainsi que de la pêche récréative. C'est la même formule que celle qui a été utilisée en ce qui concerne la province relativement à l'attribution de droits sur la faune. On a pris cela en considération pour garantir le maintien de l'existence de ces pêches dans cette rivière.

En pourcentage, bien entendu, le nombre de captures peut augmenter ou diminuer. Il n'y a pas un nombre fixe de poissons. Il s'agit de 17 p. 100 des quantités disponibles pour la pêche. Leur droit éventuel de vendre du poisson est tributaire de l'existence d'une autre pêche commerciale et récréative. Si les stocks de poisson connaissent une très forte augmentation, le nombre total de poissons qu'ils peuvent prendre est plafonné.

**Le sénateur Comeau:** Je pense que le ministre des Pêches et des Océans, quand il lira ce qui a été dit ici ce soir, apprendra peut-être que, d'après un fonctionnaire du ministère de la Justice, l'attribution d'un quota à un groupe n'est pas considérée comme une pêche exclusive. Le ministère est peut-être maintenant, en fait, en mesure de faire ce qu'il essaie de faire depuis bien des années. Je ne parle pas spécialement du ministre actuel. De nombreux ministres des Pêches ont voulu attribuer des stocks de poisson à certains groupes et, jusqu'à présent, nous avons pu les en empêcher. Ceci ouvrira peut-être toutes grandes les portes. Je pense que vos fonctionnaires du ministère de la Justice devraient faire très attention à ce qu'ils disent au ministre des Pêches, qui,

exclusive fisheries or to allocate fisheries quotas, you must be very careful.

**Mr. Beynon:** I can perhaps just follow up with the comment that I offered the comments in respect of the *Gladstone* case, particularly in the context of aboriginal and treaty rights to fish and the way that they are crafted in this treaty. I am not commenting on, generally, the commercial fisheries and taking away rights or the transference of rights.

Senator St. Germain asked a question in respect of other fisheries and aboriginal rights to fish. Again, I agree with what Mr. Molloy said, but I would also point out the general provisions. Once again, paragraph 33 says that nothing in the agreement affects the aboriginal rights of other groups. When you look at the fisheries chapter including all of the allocations, you must bear that particular provision in mind.

**The Chairman:** There is no question but that we will revisit the subject before we conclude.

**Senator Tkachuk:** Mr. Minister, the question that Senator St. Germain raised was the idea that the form of government itself is within the treaty. I think you explained that they wanted this protected. I think this is the issue that bothers many of us, at least from what I could gather from the speeches in the Senate chamber. This was a fairly large shift in federal thinking because all of the other previous settlements were by delegation of authority by Parliament rather than the powers being set out in the treaty, which I believe then falls under section 35.

You may not wish to speak on behalf of British Columbia, unless you know, but why would the Government of Canada and the Government of British Columbia lock themselves into an agreement which deals with the exercise of jurisdictional powers which cannot be changed without unanimity? Why would the federal government do that?

As well, what are the practical differences between the type of government established here and a third order of government which would have been established had the Charlottetown Accord been implemented?

**Mr. Nault:** I am not sure I want to get into the Charlottetown Accord since it did not get too far.

**Senator Lawson:** You have two lifelines.

**Senator Comeau:** Is that your final answer?

**Senator Lawson:** Do you call another minister when you call a friend?

**Mr. Nault:** I am not quite sure I understand the concern of the committee members. If we accept the fact that First Nations people have rights that are already in the Constitution, why would it make people uncomfortable to learn that we are entrenching a

soit dit en passant, à toute discrétion pour accorder ou retirer une licence à qui il veut. Si vous donnez maintenant au ministre le droit de créer des pêches exclusives ou d'attribuer des quotas de pêche, vous devez faire très attention.

**M. Beynon:** Je peux peut-être simplement ajouter que j'ai fait ces commentaires au sujet de l'affaire *Gladstone*, en particulier dans le contexte des droits de pêche ancestraux et issus de traités et de la façon dont ils sont énoncés dans ce traité. Je ne présente pas de commentaires généraux sur les pêches commerciales et le fait de retirer des droits ou de les transférer.

Le sénateur St. Germain a posé une question à propos des autres pêches et des droits de pêche ancestraux. Là encore, je suis d'accord avec ce que M. Molloy a dit, mais je voudrais également vous signaler les dispositions générales. Là encore, l'article 33 stipule que rien dans cet accord n'a de répercussion sur les droits ancestraux d'autres groupes. Vous devez tenir compte de cette disposition quand vous examinez le chapitre sur les pêches qui inclut toutes les allocations de poisson.

**Le président:** Il ne fait aucun doute que nous nous pencherons à nouveau sur ce sujet avant de terminer nos travaux.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur le ministre, dans sa question, le sénateur St. Germain abordait le fait que la forme même de gouvernement est incluse dans le traité. Je pense que vous avez expliqué qu'ils voulaient que cela soit protégé. Je pense que c'est ce qui inquiète beaucoup d'entre nous, tout au moins d'après ce que j'ai pu déduire des discours présentés au Sénat. Cela représente une importante modification des idées du gouvernement fédéral parce que tous les autres règlements antérieurs reposaient sur une délégation de pouvoir autorisée par le Parlement plutôt que sur la stipulation des pouvoirs dans le traité, ce qui, à mon avis, tombe alors sous le coup de l'article 35.

Vous ne souhaitez peut-être pas vous exprimer au nom de la Colombie-Britannique, à moins que vous ne connaissiez la position de cette province, mais pourquoi le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique accepteraient-ils d'être liés par un accord portant sur l'exercice de pouvoirs relevant de leur compétence qui ne peuvent pas être modifiés autrement qu'à l'unanimité? Pourquoi le gouvernement fédéral ferait-il cela?

De même, quelle différence y a-t-il en pratique entre le type de gouvernement constitué ici et un troisième palier de gouvernement qui aurait été institué si l'Accord de Charlottetown avait été mis en oeuvre?

**M. Nault:** Je ne suis pas sûr de vouloir parler de l'Accord de Charlottetown puisqu'il n'est pas allé très loin.

**Le sénateur Lawson:** Vous pouvez demander l'aide de deux personnes, comme à la télévision.

**Le sénateur Comeau:** Est-ce votre réponse finale?

**Le sénateur Lawson:** Quand vous faites appel à un ami, appelez-vous un autre ministre?

**M. Nault:** Je ne suis pas sûr de comprendre les préoccupations des membres du comité. Si nous acceptons le fait que les gens des Premières nations ont des droits qui figurent déjà dans la Constitution, pourquoi certains seraient-ils inquiets d'apprendre

right which we are simply reaffirming? I am not sure why that seems to cause a problem for people. All we are doing is reflecting the reality that presently exists in the box that we created, which is the Nisga'a Final Agreement, and the treaty itself. We define the rights that exist under section 35. If it is not acceptable to define them, to bring certainty to issues that need to be dealt with, then how do we get to the conclusion which I think the business community and average Canadians are looking for? That conclusion is certainty as to how our relationship would move from a position of where *Delgamuukw* is suggesting title and other things, to no treaties at all; no relationship in a modern context with a modern society, as we see it under this particular agreement.

The jurisprudence that we have had since the previous governments — *Delgamuukw* being one — has certainly driven our interest in bringing certainty. One of the best ways to do that is to define the right as a constitutional right.

**Senator Tkachuk:** You answered with a question.

**Mr. Nault:** That is the Jewish way, by the way. I have a friend, a former mayor of Kenora, who said, "Always answer a question with a question and you will see what kind of response you get."

**Senator Tkachuk:** Let us go through this one more time. My concern is the fact of certain aboriginal rights which are stated in many treaties throughout this country, but in this particular treaty it is not just aboriginal rights, it is aboriginal self-government. I referred to the Charlottetown Accord because the people rejected that concept which the federal government proposed.

The question was: What are the practical differences? I do not think you have explained those. Two questions were raised: the question of citizenship, and the question of fisheries. The responses to both those questions left me as confused as I was when we started. I am sure that we are all sitting here wondering what are the answers to these questions. Therefore, this is a problem.

Let me go through this one more time. What are the practical differences between what the people rejected in Charlottetown and what is in this agreement here, or are there no differences whatsoever? It would be fine if you answered the question that way. Why would you cede power in an agreement, power that you can never get back, which falls, under the Constitution, under federal jurisdiction?

**Mr. Nault:** As I understand, in the Charlottetown Accord — and I cannot speak for the millions of Canadians who voted against it — there was a broad definition of "self-government". This is a specific piece of legislation with a significant amount of complicated detail as to how our relationship will be defined. That is the first point. I do not think you can compare what took place at Charlottetown and what we are doing this evening with this

que nous reconnaissons un droit que nous ne faisons que confirmer? Je ne sais pas exactement pourquoi cela semble poser des problèmes à certains. Nous ne faisons que refléter la réalité actuelle dans le contexte de ce que nous avons créé, c'est-à-dire l'Accord définitif niska'a et le traité lui-même. Nous définissons les droits qui existent en vertu de l'article 35. S'il n'est pas acceptable de les définir, de supprimer toute ambiguïté à propos des questions qu'il faut régler, comment pouvons-nous alors obtenir le résultat que souhaitent, à mon avis, le monde des affaires et les Canadiens moyens? Ce résultat consiste à éliminer toute ambiguïté quant au fait de savoir si nos rapports passent de ce qu'établit l'arrêt *Delgamuukw* avec des titres et d'autres choses à l'absence totale de traité, en empêchant des rapports de s'établir dans un contexte moderne avec une société moderne, comme le prévoit cet accord.

La jurisprudence qui a été établie depuis les gouvernements précédents — dont l'arrêt *Delgamuukw* — nous a certainement incités à essayer d'éliminer les ambiguïtés. Une des meilleures façons de le faire est de définir ce droit comme un droit constitutionnel.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez répondu par une question.

**M. Nault:** C'est comme cela que font les Juifs, soit dit en passant. J'ai un ami, un ancien maire de Kenora, qui disait: «Répondez toujours à une question par une question et vous verrez quel genre de réponse vous obtiendrez.»

**Le sénateur Tkachuk:** Examinons cela une fois encore. Ce qui me préoccupe est le fait que certains droits ancestraux sont énoncés dans de nombreux traités conclus dans l'ensemble du pays; or, dans ce traité-ci, il ne s'agit pas simplement de droits ancestraux, mais de l'autonomie gouvernementale des autochtones. J'ai fait référence à l'Accord de Charlottetown parce que les gens ont rejeté ce concept quand le gouvernement fédéral l'a proposé.

La question était: «Quelles sont les différences dans la pratique?» Je ne pense pas que vous les ayez expliquées. Deux questions ont été soulevées: celle de la citoyenneté et celle des pêches. Les réponses données à ces deux questions m'ont laissé aussi perplexe que quand nous avons commencé. Je suis sûr que nous nous demandons tous ici quelles sont les réponses à ces questions. Il y a donc un problème.

Permettez-moi de revenir une fois de plus là-dessus. Quelles différences y a-t-il en pratique entre ce que les gens ont rejeté dans l'Accord de Charlottetown et ce qui figure dans cet accord, ou n'y a-t-il absolument aucune différence? Ce serait bien si vous répondiez à cette question de cette façon. Pourquoi céderiez-vous un pouvoir dans un accord, un pouvoir que vous ne pourriez jamais récupérer et qui, d'après la Constitution, relève de la compétence du gouvernement fédéral?

**M. Nault:** À ma connaissance, dans l'Accord de Charlottetown — et je ne peux pas parler au nom des millions de Canadiens qui ont voté contre lui —, il y avait une définition très générale d'«autonomie gouvernementale». Nous avons ici un projet de loi précis contenant une grande quantité de détails compliqués sur la façon de définir nos rapports. C'est la première chose. Je ne pense pas qu'on puisse comparer ce qui s'est passé pour l'Accord de

piece of legislation. It would do a great deal of injustice to the work that has been done in the last number of years.

As I said at the beginning of my comments, I cannot not speak to the reasons why people decided to vote against Charlottetown, however, I am of the view that they did not vote against defining aboriginal rights. What we are attempting to do here — whether we consider it to be controversial or not — is define the relationship based on aboriginal rights, aboriginal title. We are attempting to define, in a modern context, what a self-government relationship would look like. That is what this agreement is about.

I can try again to deal with citizenship, but I thought I explained it fairly clearly. The term “citizenship” is the fancy way of saying “band member”. We have been dealing with that now for over 100 years under the Indian Act. We probably have a number of band members in this room who can show you their status cards. That is exactly the same thing. There are no special changes to the citizenship requirements, as has been pointed out by Mr. Molloy, which should give you any concern that I can see.

**Senator Tkachuk:** On the question of jurisdiction, the agreement seemingly cedes powers from both the provincial and the federal governments to the Nisga'a. Where does the Constitution Act, 1867, indicate that the federal government can surrender power to another government, which power cannot be unilaterally retrieved by the federal government?

**Mr. Molloy:** With respect, I do not quite follow how you can say that the federal government has ceded or surrendered powers to the Nisga'a. I tried to explain at the beginning, when I dealt with this, that it is concurrent law-making authority. The only time that a test is applied to the laws as to which law prevails is with respect to a conflict or inconsistency, which is a matter that the courts must do any time two or three law-making authorities in Canada pass laws that are in conflict with one another. The provinces, the federal government and the municipalities often pass laws where there are conflicts and the courts have developed tests over which law prevails. Rather than leaving it up to the courts to determine which law prevails, in certain circumstances we have defined when the Nisga'a law would prevail. It is not a question of ceding or surrendering or giving away any jurisdiction. The power remains fundamentally with Canada and with British Columbia.

**Senator Tkachuk:** I will just end this with these two points. The first relates to the meaning of culture and language, and the extent to which paramouncy in this legislative area leads to paramouncy in all other areas, for example, schooling. Second, when you talk about the application of the Charter in the treaty you add the words, “bearing in mind”. Why would you not just

Charlottetown avec ce que nous faisons ici ce soir au sujet de ce projet de loi. Ce serait très injuste envers tout le travail qui a été effectué ces dernières années.

Comme je l'ai dit au début de mon intervention, je ne peux pas vous parler des raisons pour lesquelles les gens ont décidé de voter contre l'Accord de Charlottetown, mais je suis d'avis qu'ils n'ont pas voté contre une définition des droits ancestraux. Ce que nous essayons de faire ici — que nous considérons ou non que c'est sujet à controverse — consiste à définir nos rapports en nous fondant sur les droits ancestraux, le titre autochtone. Nous essayons de définir, dans un contexte moderne, la forme que pourraient prendre des rapports fondés sur l'autonomie gouvernementale. C'est ce sur quoi porte cet accord.

Je peux essayer de parler de la citoyenneté, mais je pense que j'ai expliqué les choses assez clairement. Le terme «citoyen» est une façon recherchée de dire «membre d'une bande». Nous traitons de cette question depuis plus de 100 ans en vertu de la Loi sur les Indiens. Il y a probablement plusieurs membres de bandes indiennes dans cette salle qui peuvent vous montrer la carte qui fait foi de leur statut. C'est exactement la même chose. Comme l'a signalé M. Molloy, je ne vois là aucun changement particulier qui pourrait vous inquiéter au sujet des exigences en matière de citoyenneté.

**Le sénateur Tkachuk:** En ce qui concerne la juridiction, l'accord cède apparemment aux Nisga'a des pouvoirs qui relèvent aussi bien du gouvernement de la province que du gouvernement fédéral. Où la Loi constitutionnelle de 1867 indique-t-elle que le gouvernement fédéral peut renoncer à un pouvoir au profit d'un autre gouvernement, ce pouvoir ne pouvant pas être récupéré unilatéralement par le gouvernement fédéral?

**M. Molloy:** Sans vouloir vous offenser, je ne vois pas très bien comment vous pouvez dire que le gouvernement fédéral a cédé ou abandonné des pouvoirs au profit des Nisga'a. J'ai essayé d'expliquer au début, quand je parlais de cette question, qu'il s'agit d'un pouvoir concurrent de légiférer. Le seul cas où il faut déterminer quelle loi a préséance est quand il y a conflit ou incompatibilité, ce qui est une chose que les tribunaux doivent faire chaque fois que deux ou trois institutions habilitées à légiférer adoptent, au Canada, des lois dont certaines dispositions se contredisent. Les provinces, le gouvernement fédéral et les municipalités adoptent souvent des lois à propos desquelles ce problème se pose, et les tribunaux ont établi des critères permettant de déterminer quelle loi a préséance. Au lieu de nous en remettre aux tribunaux pour déterminer quelle loi a préséance, nous avons défini dans certains cas les conditions dans lesquelles la loi niska'a aurait préséance. Il ne s'agit pas de céder, d'abdiquer ou d'abandonner un pouvoir quelconque. Le pouvoir reste fondamentalement entre les mains du Canada et de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Tkachuk:** Je terminerai simplement en disant les deux choses suivantes. La première concerne l'importance de la culture et de la langue et la mesure dans laquelle la préséance accordée dans ce domaine législatif entraîne une préséance dans d'autres domaines, par exemple la scolarisation. Deuxièmement, quand vous parlez de l'application de la Charte dans le traité, vous

say that the Charter applies? Why would you add "bearing in mind"? What does that mean?

**Mr. Molloy:** With respect to the Charter, that language is the same language that applies to other governments in Canada. Basically, it tracks the obligation on federal and provincial governments with respect to the Charter. The language provides, as do the words in the Charter, a test which the courts will apply in determining whether or not the Charter has been complied with. In other words, there are measures which the courts must consider in applying the Charter to any given circumstance.

**Senator Tkachuk:** Does that apply to culture and language?

**Mr. Molloy:** You have asked the question in relation to education. With respect to education, there is a whole series of requirements with which the Nisga'a law-making authority must comply. The teachers must be acceptable to professional organizations, and have the same standards and training. The curriculum must be such that it allows students to move freely into other schools within British Columbia, and allow them also to move into post-secondary education, and so on. I am having a hard time relating the example to the treaty.

**Senator Tkachuk:** You say that the question of education is dealt with almost as if it does not come under provincial jurisdiction but, of course, it does.

**Mr. Molloy:** With respect, Mr. Chairman, the agreement specifically sets out the requirements that it must meet under provincial legislation, and once the Nisga'a comply with all of the requirements of provincial legislation, then they have the ability to make laws. Therefore, they may pass a law with respect to the certification of teachers to teach the Nisga'a language or the Nisga'a culture within the school system, but, as I say, that is an exception. In all other respects, the teachers must meet the requirements of the Province of British Columbia.

The Nisga'a have, in fact, run their own school board, and their school board is part of the British Columbia education system under the Education Act, and they have been involved in it for over 20 years.

**Senator Andreychuk:** I wish to return to the point Senator St. Germain raised with respect to the overlapping jurisdictions.

Can you tell me whether the way you dealt with overlapping jurisdictions under this agreement is different from how you did it in the Nunavut agreement where there were overlapping claims; and in the umbrella Yukon agreement where there are still disputed areas of overlap?

**Mr. Nault:** Senator, you lucked out tonight because, of course, Mr. Molloy was also the chief negotiator on the Nunavut process, so he can tell you exactly how we deal with both of these processes.

**Mr. Molloy:** With respect to the Nunavut agreement, for all intents and purposes, we followed the same policy that we find in the Nisga'a treaty. There are some slight wording differences, but

ajoutez les termes «eu égard». Pourquoi ne dites-vous pas simplement que la Charte s'applique? Pourquoi ajouter «eu égard»? Qu'est-ce que cela veut dire?

**M. Molloy:** En ce qui concerne la Charte, ce libellé est le même que celui qui s'applique à d'autres gouvernements au Canada. Fondamentalement, il reprend les obligations imposées au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux en vertu de la Charte. Il prévoit, comme celui de la Charte, un critère que les tribunaux utiliseront pour déterminer si la Charte a été respectée ou non. En d'autres termes, ce sont des mesures que les tribunaux doivent prendre en considération pour appliquer la Charte à toute circonstance donnée.

**Le sénateur Tkachuk:** Cela s'applique-t-il à la culture et à la langue?

**M. Molloy:** Vous avez posé votre question à propos de l'éducation. À cet égard, il y a toute une série d'exigences que les Nisga'a doivent respecter dans leur législation. Les enseignants doivent être jugés acceptables par les organisations professionnelles, respecter les mêmes normes et posséder la même formation. Le programme d'études doit être établi de façon à permettre aux élèves d'avoir librement accès à d'autres écoles en Colombie-Britannique ainsi qu'à l'éducation postsecondaire, et cetera. J'ai du mal à voir le rapport entre cet exemple et le traité.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous parlez de la façon dont la question de l'éducation est traitée presque comme si elle ne relevait pas de la compétence de la province, alors que, bien entendu, c'est le cas.

**M. Molloy:** Sans vouloir vous offenser, monsieur le président, l'accord énonce spécifiquement les exigences qui doivent être satisfaites en vertu de la législation provinciale, et, une fois que les Nisga'a se seront acquittés de toutes ces exigences, ils seront alors habilités à légiférer. Donc, ils peuvent adopter une loi concernant l'accréditation des enseignants pour l'enseignement de la langue niska'a ou de la culture niska'a dans le système scolaire, mais, comme je l'ai dit, c'est une exception. À tous les autres égards, les enseignants doivent satisfaire les exigences de la province de la Colombie-Britannique.

Les Nisga'a gèrent, en fait, leur propre commission scolaire, et celle-ci fait partie du système d'éducation de la Colombie-Britannique aux termes de la Loi sur l'éducation, et ils le font depuis plus de 20 ans.

**Le sénateur Andreychuk:** Je voudrais revenir à ce qu'a dit le sénateur St. Germain à propos des chevauchements.

Pouvez-vous me dire si, dans cet accord, vous avez traité cette question autrement que vous l'avez fait dans l'accord sur le Nunavut, où il y avait des chevauchements entre certaines revendications, et dans l'accord-cadre sur le Yukon, où des différends existent encore à propos de cas de chevauchement?

**M. Nault:** Sénateur, vous avez de la chance ce soir parce que, bien entendu, M. Molloy était aussi négociateur en chef pour l'accord sur le Nunavut, il peut donc vous dire exactement ce que nous avons fait dans les deux cas.

**M. Molloy:** En ce qui concerne l'accord sur le Nunavut, à toutes fins pratiques, nous avons suivi la même politique que pour le traité niska'a. Il y a de légères différences dans le libellé, mais

we believe that the overall legal effect of the clauses in this agreement and the Nunavut agreement are the same. As I say, the approach that we took with respect to overlap was the same.

My recollection of the Yukon agreement is that there are some slight differences in approach. It requires that there be some resolution of overlap before First Nations can select lands within the overlap areas, bearing in mind that all of the First Nations that are affected are part of the umbrella agreement in the Yukon. Thus, it is not as if we were dealing with individual groups, as we were in Nunavut and in British Columbia.

If I might add, on the overlap issue, there were more overlaps than with respect to the Gitanyow and the Gitksan. There is a large overlap with the Tsimshian Nation as well as with the Tahltan, and agreements have been reached by the Nisga'a and those two First Nations with respect to those issues.

**Senator Andreychuk:** When I recall the Yukon agreement coming through here, the nations that disputed the agreement were minorities within groups. Here you have not settled with certain "total" groups, if I can refer to them in that fashion.

**Mr. Molloy:** The difference is that in the Yukon, we were dealing with one agreement covering, I believe, 14 First Nations which were all part of an umbrella agreement that set out the overall rules under which they would be conducting the balance of their negotiations. Therefore, a different approach was used there than there was in the Nunavut agreement and as there has been in the Nisga'a agreement.

**Senator Andreychuk:** Perhaps this could be reviewed, because there were also some groups from British Columbia that were not covered under the umbrella agreement in the Yukon. It would be good to compare how those overlaps and competing claims were dealt with to determine if there is anything unique or different in this one or whether we are following a pattern. I would like some advice on that.

**Mr. Nault:** Over the next number of days, we could give you a breakdown as to how we are proceeding in different parts of the country.

If I may, this would be a good opportunity to return to one of the statements that was made by Senator St. Germain which suggests that this is somewhat of a template. You are basically answering the question for us that, in fact, there is no template. We look at the issues based on the First Nations themselves, based on the history of the relationship with the Crown, and we deal with it.

I want to tell you something else as well because it is important. In Quebec, we are now close to entering into a process with the Algonquin which will be different again. The entire objective is to define the rights that we say exist. We do say that there is an inherent right to self-government but it is our objective to negotiate what that will be in the modern context.

nous sommes d'avis que, du point de vue juridique, les dispositions de cet accord ont, globalement, le même effet que celles de l'accord sur le Nunavut. Comme je l'ai dit, nous avons adopté la même approche en ce qui concerne le chevauchement.

Si je me souviens bien, il y a de légères différences dans la façon d'aborder cette question dans l'accord sur le Yukon. Celui-ci exige que la question des chevauchements soit réglée jusqu'à un certain point avant que les Premières nations puissent choisir des terres à l'intérieur des zones qui se chevauchent, et il ne faut pas oublier que toutes les Premières nations concernées sont parties à l'accord-cadre du Yukon. Ce n'est donc pas comme si nous avions traité avec des groupes individuels comme nous l'avons fait au Nunavut et en Colombie-Britannique.

À propos du chevauchement, si vous me le permettez, j'ajouterai qu'il n'y a pas seulement ce qui concerne les Gitanyows et les Gitksans. Il y a un grand chevauchement avec la nation Tsimshian ainsi qu'avec les Tahltans, et les Nisga'a ont conclu des accords avec ces deux Premières nations au sujet de ces questions.

**Le sénateur Andreychuk:** D'après le souvenir que j'ai de l'étude de l'accord sur le Yukon par le Sénat, les nations qui le contestaient représentaient des minorités au sein de certains groupes. Ici, vous ne vous êtes pas entendus avec certains groupes «totaux», si je peux les appeler ainsi.

**M. Molloy:** La différence est qu'au Yukon, il s'agissait d'un accord couvrant, je crois, 14 Premières nations qui étaient toutes parties à un accord global énonçant les règles générales devant présider à la poursuite de leurs négociations. On a donc adopté là une approche différente de celle qui a été utilisée pour l'accord sur le Nunavut et pour l'accord niska'a.

**Le sénateur Andreychuk:** On pourrait peut-être examiner cela, parce qu'il y avait aussi des groupes de Colombie-Britannique qui n'étaient pas couverts par l'accord-cadre du Yukon. Il serait bon de comparer la façon dont ces chevauchements et ces revendications concurrentes ont été traitées pour déterminer s'il y a quoi que ce soit d'unique ou de différent dans cet accord ou si la méthode est la même. J'aimerais avoir un avis à ce sujet.

**M. Nault:** Dans les jours qui viennent, nous pourrions vous dire en détail comment nous procédons dans différentes parties du pays.

Si vous me le permettez, ce serait une bonne occasion de revenir sur une des déclarations du sénateur St. Germain, qui donne à entendre que c'est une sorte de modèle. Vous répondez pratiquement à cette question à notre place en disant qu'en fait, il n'y a pas de modèle. Nous examinons ces questions en fonction des Premières nations elles-mêmes, de l'histoire de leurs rapports avec la Couronne, et nous faisons alors le nécessaire.

Je veux aussi vous dire quelque chose d'autre parce que c'est important. Au Québec, nous sommes sur le point d'entamer avec les Algonquins un processus qui sera lui aussi différent. Il s'agit globalement de définir les droits qui, à notre avis, existent. Nous disons qu'il existe un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, mais notre objectif est de négocier la forme qu'il prendra dans le contexte moderne.

It will be different in different places. It will even be different in different places in British Columbia because, as you can imagine, negotiations with a First Nation in downtown Vancouver will not be the same. That would probably be the first obvious place for you to consider as we start to move across the country and deal with First Nations in urban settings.

We will need to accommodate the needs of non-native people. Certainly, we have a policy that suggests that there will not be an ability of the government to remove the rights of non-native citizens, and that it is a "win-win-win" situation, as we like to put it. We will not ask people to leave land that is under dispute, or things like that. Therefore, there are a number of initiatives and different ways by which we are proceeding.

I am pleased that you have asked this question because it does give us an opportunity to make it very clear that the Nisga'a agreement is not a template for any other agreement. If you ask First Nations in British Columbia, they will tell you, "We support the Nisga'a treaty, but do not think that that is where we are coming from because we have a very different approach," and so we will look at the situation based on the interest of defining the relationship on cultural and historical needs.

**Senator Andreychuk:** I want to return to the question of citizenship. When we dealt with that in regard to the Yukon umbrella agreement, the Aboriginal Peoples Committee struggled to determine what "citizen" meant. If my memory serves me correctly, we were told that that was the first time that the word "citizen" was used. When we pressed departmental officials, they simply said that there was a word in the aboriginal language that meant "band member" or "community right", and that it translated into citizen of that nation or of that group, and therefore they used the English equivalent "citizen". At that time, we said that was terribly confusing, that it would be a red flag in the eyes of Canadians because it gives the impression that native people are leaving the country or somehow have different or special rights that may supersede the rights of the rest of us.

I am wondering, again, why you would have used the word "citizen" and referred to "citizenship", and why you did not just borrow the Nisga'a word, use the tribal word, in the same way we borrow words from all kinds of languages that we cannot quite translate. Then you could have defined what it meant for the purposes of the agreement.

We now have the second example — there may be more but I only know of two — where we use the word "citizenship". It seems to me folly. We should use the native historic word, which will become our word, as so many other words have. Would you care to comment, Mr. Minister?

Elle différerait d'un endroit à l'autre. Elle différerait même dans différents endroits de la Colombie-Britannique parce que, comme on pouvait l'imaginer, nous ne négocierons pas de la même façon avec une Première nation du centre-ville de Vancouver. Ce sera probablement la première chose évidente à prendre en considération quand nous commencerons à traiter avec des Premières nations installées dans des zones urbaines dans l'ensemble du pays.

Il faudra que nous tenions compte des besoins des non-autochtones. Nous avons certainement une politique d'après laquelle le gouvernement ne pourra pas retirer les droits des non-autochtones, et nous sommes enclins à dire que tout le monde y gagnera. Nous ne demanderons pas aux gens de quitter les terres faisant l'objet d'un différend, ni rien de ce genre. Donc, il y a plusieurs initiatives en cours, et nous avons différentes façons de procéder.

Je suis content que vous ayez posé cette question, parce que cela nous donne la possibilité de dire très clairement que l'accord niska'a ne constitue pas un modèle pour un autre accord quelconque. Si vous le leur demandez, les Premières nations de la Colombie-Britannique vous diront: «Nous appuyons le traité niska'a, mais nous ne pensons pas qu'il reflète notre point de vue, parce que nous abordons cette question de façon très différente.», et nous examinons donc la situation en cherchant à définir nos rapports en fonction des besoins culturels et historiques.

**Le sénateur Andreychuk:** Je veux revenir à la question de la citoyenneté. Quand nous l'avons étudiée au sujet de l'accord-cadre global sur le Yukon, le comité des peuples autochtones s'est efforcé de déterminer ce qu'on entendait par «citoyen». Si ma mémoire est bonne, on nous a dit que c'était la première fois qu'on utilisait ce terme. Quand nous avons insisté, les représentants du ministère ont simplement dit que, dans la langue autochtone, il y avait un mot signifiant «membre d'une bande» ou «droit communautaire» qui pouvait se traduire par «citoyen de cette nation ou de ce groupe», et qu'ils ont donc utilisé le terme équivalent, «citoyen». À ce moment-là, nous avons dit que cela semait gravement la confusion et mécontenterait les Canadiens, parce que ce terme donne l'impression que les autochtones quittent le pays ou qu'ils ont, d'une façon ou d'une autre, des droits différents ou spéciaux pouvant avoir prééminence sur les droits des autres Canadiens.

Je me demande à nouveau pourquoi vous avez utilisé le terme «citoyen» et parlé de «citoyenneté» au lieu d'emprunter simplement le terme niska'a, d'utiliser le mot de la tribu, de la même façon qu'on emprunte des mots à toutes sortes de langues quand on ne peut pas vraiment les traduire. Vous auriez alors pu définir sa signification aux fins de l'accord.

Nous avons maintenant le deuxième exemple — il y en a peut-être d'autres, mais j'en connais seulement deux — d'utilisation du mot «citoyenneté». Je trouve cela absurde. Nous devrions utiliser le mot historique autochtone, que nous adopterions, comme nous avons adopté beaucoup d'autres mots. Êtes-vous prêt à faire des commentaires, monsieur le ministre?

**Mr. Nault:** I do not know if, under the rules of Parliament, we are allowed to use First Nation words in legislation as opposed to French and English. I will check that out. The objective is to use it in the same context as "band member". We continue to say that because it does not provide any special rights, if you want to put it that way. We have a unique relationship which we have always maintained. If we did not have such a relationship, they would not be under the Constitution.

I need to go back to give you a more thorough answer to ease your mind. I do not see a red flag when someone says, "I am a citizen of the Nisga'a people, and I am a citizen of Canada." It is like saying, "I am a citizen of the Province of Ontario, and I am a citizen of Canada." I do not get uptight when someone from B.C. says, "I am a citizen of B.C." I do not quite know the difference between the two.

**Senator Andreychuk:** I suppose I travel slightly different roads from you. Many people across Canada are struggling to find some unity in Canada. We rally around symbols of citizenship. This, of course, is therefore the comparison. As I say, I understand your intention which is to define what individuals are within their own group and to set out what rights they get as a result. However, using the word "citizenship" has created an argument.

**Mr. Nault:** Senator, you are probably referring to page 19 of the agreement where, under paragraph 15, it states:

Nisga'a citizens who are Canadian citizens or permanent residents of Canada continue to be entitled to all of the rights and benefits of other Canadian citizens or permanent residents of Canada, applicable to them from time to time.

You might want to ask your question of the Nisga'a people when they appear before you. This is the second time in the last number of months that this has been flagged as a potential problem for parliamentarians. I am not quite sure why that is, when it is meant to be a term that includes "Canadian citizen".

We do not believe it will cause us problems in a legal context. However, from a terminology point of view, perhaps we, as we have done with certainty, could modify the way we do that. We could try to combine the interests of Canadians, if it is causing some concern, and deal with that issue as we go forward with other agreements.

As you have said, you have seen this in a couple of agreements. We are dealing with a number of others. If this matter continues to be raised, I would like to have a better rationale, I suppose, to some extent. Is someone saying, "Now you have created citizens within citizens of Canada"?

**Senator Andreychuk:** Yes.

**Mr. Nault:** That is more of a perception than a legal problem.

**M. Nault:** Je ne sais pas si, d'après le règlement du Parlement, nous sommes autorisés à utiliser des mots des Premières nations dans un texte de loi plutôt que des mots français ou anglais. Je vérifierai la chose. L'objectif est d'utiliser ce mot dans le même contexte que «membre d'une bande». C'est ce que nous continuons à dire parce qu'en quelque sorte, cela n'accorde aucun droit spécial. Nous avons depuis toujours un rapport unique. Si ce n'était pas le cas, ce ne serait pas prévu par la Constitution.

Il faut que je revienne en arrière pour vous donner une réponse plus complète afin de vous rassurer. Je ne vois aucune raison de m'inquiéter quand quelqu'un dit: «Je suis citoyen du peuple niska'a et je suis citoyen du Canada.» C'est la même chose que dire: «Je suis citoyen de l'Ontario et citoyen du Canada.» Je ne suis pas indigné quand quelqu'un de la Colombie-Britannique dit: «Je suis citoyen de la Colombie-Britannique.» Je ne vois pas vraiment quelle différence il y a entre les deux.

**Le sénateur Andreychuk:** Je suppose que mon cheminement est légèrement différent du vôtre. Beaucoup de gens dans tout le Canada essaient de trouver des éléments pour unifier le pays. Nous nous rassemblons autour de symboles de la citoyenneté. C'est donc, bien entendu, la comparaison qu'il faut faire. Comme je l'ai dit, je comprends que votre intention est de définir quels sont les gens qui font partie de certains groupes et d'énoncer les droits dont ils jouissent en conséquence. Toutefois, l'utilisation du mot «citoyenneté» a suscité un débat.

**M. Nault:** Sénateur, vous faites probablement référence à la page 19 de l'accord où il est stipulé, à l'article 15:

Les citoyens niska'a qui sont citoyens canadiens ou résidents permanents du Canada continuent d'avoir droit à tous les droits et avantages des autres citoyens canadiens ou résidents permanents du Canada qui sont applicables de temps à autre à ces autres citoyens canadiens ou résidents permanents du Canada.

Vous pourriez poser cette question aux Nisga'a quand ils comparaitront devant vous. C'est la deuxième fois, ces derniers mois, qu'on a signalé que cela pouvait poser un problème pour les parlementaires. Je ne sais pas exactement pourquoi, alors que ce terme est censé inclure la notion de «citoyen canadien».

Nous ne pensons pas que cela nous causera des problèmes dans un contexte juridique. Toutefois, du point de vue de la terminologie, nous pourrions peut-être modifier notre façon de procéder, comme nous l'avons fait pour supprimer les ambiguïtés. Nous pourrions essayer de combiner les intérêts de tous les Canadiens, si c'est une source de préoccupation, et de régler cette question quand nous passerons à d'autres accords.

Comme vous l'avez dit, vous avez vu cela dans deux accords. Nous sommes en train d'en négocier plusieurs autres. Si cette question continue à être soulevée, je suppose que, dans une certaine mesure, j'aimerais avoir une meilleure justification. Quelqu'un est-il en train de dire: «Vous avez maintenant créé des citoyens différents parmi les citoyens du Canada»?

**Le sénateur Andreychuk:** Oui.

**M. Nault:** C'est plus une impression qu'un problème juridique.

**Senator Andreychuk:** The feelings expressed state, "We want to be equal. We want to be treated fairly and justly in this land." There is the feeling that "citizen" conjures up some special rights in a way that diminishes others in the citizenship category.

If they are citizens of Nisga'a, are they still citizens of Canada? That is what I am being asked. I do not know if it is a question of educating the public. However, it creates a significant amount of unease.

You might think back to when a certain Prime Minister wanted to eliminate dual citizenship. You will then understand why the word "citizenship" is such a loaded concept. It is one that lawyers look at in one way while we may be looking at it in another. The average person puts a lot of stock in the word "citizenship". There is pride in becoming a citizen, if they come to this country from another. There is pride in being born on this soil.

Perhaps there is no basis for their unease, but they are uneasy about the use of that term.

**Mr. Nault:** In my previous life, before I became a member of Parliament, I was a town councillor. On a regular basis, we used to refer to people in the Town of Kenora as citizens of Kenora. That did not cause flags to be raised all over the place. Thus, I am not sure why it is okay in the non-native Town of Kenora, where we are all citizens of that particular community, but it is not acceptable to call people who live in the Nass Valley citizens of the Nisga'a community.

**Senator St. Germain:** The term is "Nisga'a Nation".

**Senator Andreychuk:** If you were a councillor today and you were to advise that the citizens of Kenora would have a special act passed in Parliament and that their rights would be identified, I can bet you a significant number of people would stand up and take note.

**Mr. Nault:** There is an act called the Municipal Act which applies to the Town of Kenora. The citizens of Kenora govern themselves by it. There are also a bunch of by-laws. That is not much different from what we are talking about this evening.

**Senator Andreychuk:** I suggest this in trying to aid the successful passage of this bill. I think it is either a misconception or an emotional issue that must be dealt with. We ought to take that into account.

Will this act extinguish all fiduciary responsibilities toward the Nisga'a by those of us in Parliament who feel very strongly about our fiduciary responsibility to the aboriginal people?

**Mr. Beynon:** The Supreme Court of Canada has described, on a number of occasions, the fiduciary relationship between Canada and its aboriginal peoples. That legal principle would continue because the Nisga'a will still be aboriginal peoples of Canada.

**Le sénateur Andreychuk:** Le sentiment que les gens expriment est: «Nous voulons être égaux. Nous voulons être traités de façon équitable et juste dans notre pays.» On a l'impression que «citoyen» fait penser à des droits spéciaux d'une façon qui diminue les autres en ce qui concerne la citoyenneté.

S'ils sont citoyens de la nation niska'a, sont-ils encore citoyens du Canada? Voilà ce qu'on me demande. Je ne sais pas la question est de sensibiliser la population. Cela crée toutefois un important malaise.

Vous pourriez repenser à l'époque où un certain premier ministre voulait éliminer la double citoyenneté. Vous comprendrez alors pourquoi le terme «citoyenneté» a tant de connotations. Les juristes l'envisagent peut-être d'une certaine façon, alors que nous l'envisageons autrement. Les Canadiens moyens accordent beaucoup d'importance au terme «citoyenneté». Ceux qui viennent d'un autre pays sont fiers de devenir citoyens. D'autres sont fiers d'être nés sur notre sol.

Peut-être leur malaise est-il injustifié, mais l'utilisation de ce terme les met mal à l'aise.

**M. Nault:** Dans ma vie antérieure, avant de devenir député, j'étais conseiller municipal. Nous appelions régulièrement les gens de la ville de Kenora des citoyens de Kenora, ce qui n'a pas entraîné une levée de boucliers un peu partout. Je me demande donc pourquoi on peut dire que, dans la ville non-autochtone de Kenora, nous sommes tous des citoyens de cette communauté, alors qu'il n'est pas acceptable de dire que les gens qui vivent dans la vallée de la rivière Nass sont des citoyens de la communauté niska'a.

**Le sénateur St. Germain:** Le terme correct est la «nation niska'a».

**Le sénateur Andreychuk:** Si vous étiez conseiller municipal aujourd'hui et si vous disiez qu'à votre avis, une loi spéciale devrait être adoptée pour les citoyens de Kenora et que leurs droits y seraient énoncés, je peux vous parier qu'un grand nombre de gens réagiraient et en prendraient note.

**M. Nault:** Il y a une loi, la Loi sur les municipalités, qui s'applique à la ville de Kenora. Les citoyens de Kenora se gouvernent en fonction d'elle. Il y a aussi une grande quantité d'arrêtés municipaux. Ce n'est pas très différent de ce dont nous parlons ce soir.

**Le sénateur Andreychuk:** Je dis cela pour essayer de faciliter l'adoption de ce projet de loi. Je pense que c'est soit un malentendu soit une question affective qu'il faut régler. Nous devrions prendre cela en considération.

Cette loi éliminera-t-elle toutes les responsabilités fiduciaires qu'ont envers les Nisga'a ceux d'entre nous qui, au Parlement, accordent beaucoup d'importance à notre responsabilité fiduciaire envers les autochtones?

**M. Beynon:** La Cour suprême du Canada a expliqué à diverses reprises la nature de la relation fiduciaire entre le Canada et ses autochtones. Ce principe juridique restera en vigueur puisque les Nisga'a seront encore des autochtones du Canada.

What the Supreme Court of Canada has done is identified a broad fiduciary relationship between the Crown and aboriginal peoples. In particular cases, such as *Guerin*, it has also identified fiduciary obligations. It is important to distinguish the two. Under the terms of the Indian Act, the court dealt with the exact nature of fiduciary obligations that flow from the wording of the Indian Act.

The Nisga'a treaty will make significant changes. One of the key changes is to eliminate the reserves and to virtually eliminate the application of the Indian Act. Thus, the fiduciary obligations of the Crown under the Indian Act will be gone. For instance, the *Guerin* case turned on a golf club lease which was mishandled by the federal government. Canada will not be doing the leasing of Nisga'a lands. That particular fact pattern and that fiduciary obligation would not apply.

In summary, the fiduciary relationship with aboriginal peoples is still there. The nature of the particular fiduciary obligations at law flowing from statutes and so on will obviously change.

**The Chairman:** Nothing removes the head of power under the BNA Act which is awarded to the federal government with respect to aboriginals.

**Senator Sparrow:** You were talking about the "citizens" of Kenora, an expression you say is used. "Band member" is defined in the Indian Act. They do not have "Indian" citizenship as such. The agreement clearly states that a Nisga'a citizen means a citizen of the Nisga'a Nation as determined by Nisga'a law. That means that they have the power to designate what is a Nisga'a citizen. Once that is in place, there is no provision for changing that Nisga'a citizenship. I will ask you to elaborate on that.

If you are a Nisga'a citizen, must you then be a citizen of Canada or a landed immigrant; or must you have any designation in Canada at all? Can someone come in and be a member of that Nisga'a Nation and not be a Canadian?

**Mr. Molloy:** I will attempt to answer that question. I will start with the first question which deals with the ability of the Nisga'a to make laws with respect to who is a Nisga'a citizen. They are subject to the requirements set out in the treaty with respect to their constitution. They are also subject to the Charter of Rights and Freedoms in terms of setting out their membership code.

With regard to the kind of status it brings them, the only rights that a Nisga'a citizen has are those set out in the treaty. It does not connote rights beyond the treaty. There is nothing in the treaty that gives them any authority with respect to international law, external affairs, or Canadian citizenship. In fact, there is a specific provision that they have no law-making authority with respect to Canadian citizenship, landed immigrant status and the like. If you are made a citizen, it does not give you any ability to come to Canada, save and except as required by Canadian law.

La Cour suprême du Canada a établi l'existence d'une vaste relation fiduciaire entre la Couronne et les autochtones. Dans certains cas particulier, comme l'affaire *Guerin*, elle a aussi énoncé des obligations fiduciaires. Il est important de faire une distinction entre les deux. Ce tribunal s'est prononcé sur la nature exacte des obligations fiduciaires qui découlent des disposition de la Loi sur les Indiens.

Le traité niska'a apportera des changements importants. Un des principes est l'élimination des réserves et l'élimination virtuelle de l'application de la Loi sur les Indiens. Les obligations fiduciaires imposées à la Couronne par la Loi sur les Indiens disparaîtront donc. Par exemple, l'affaire *Guerin* portait sur le bail d'un club de golf qui avait été mal géré par le gouvernement fédéral. Le Canada ne s'occupera plus de la location des terres des Nisga'a. Cette situation particulière et cette obligation fiduciaire ne s'appliqueront pas.

En résumé, la relation fiduciaire avec les autochtones existe encore. La nature des obligations fiduciaires précises découlant des lois, et cetera. changera évidemment.

**Le président:** Rien ne retire les pouvoirs accordés par l'AANB au gouvernement fédéral en ce qui concerne les autochtones.

**Le sénateur Sparrow:** Vous parliez des «citoyens» de Kenora, une expression usuelle, d'après vous. La Loi sur les Indiens contient une définition de «membre d'une bande». Il n'y est pas question de citoyenneté «indienne» en tant que tel. L'accord stipule clairement qu'un citoyen niska'a est un citoyen de la nation niska'a aux termes des dispositions législatives des Nisga'a. Cela veut dire qu'ils ont le pouvoir de déterminer ce qu'est un citoyen niska'a. Il n'y a aucune disposition relative à des modifications de cette citoyenneté niska'a une fois ce projet de loi entré en vigueur. Je vous demanderai plus d'explications à ce sujet.

Si vous êtes citoyen niska'a, devez-vous alors être citoyen du Canada ou immigrant reçu ou entrer dans une catégorie quelconque au Canada? Quelqu'un peut-il devenir membre de cette nation niska'a sans être canadien?

**M. Molloy:** Je vais essayer de répondre à cette question. Je commencerai par la première, qui porte sur le droit qu'ont les Nisga'a de légiférer pour déterminer qui est citoyen niska'a. Ils sont assujettis aux exigences énoncées dans le traité relativement à leur constitution. Ils sont également assujettis à la Charte des droits et libertés pour ce qui est de l'établissement du code déterminant qui sont les membres de la bande.

Pour ce qui est du type de statut que cela leur donne, les seuls droits que possède un citoyen niska'a sont ceux qui sont énoncés dans le traité et aucun autre. Rien dans le traité ne leur donne le moindre pouvoir en matière de droit international, d'affaires extérieures ou de citoyenneté canadienne. En fait, il y a une disposition qui stipule expressément qu'ils n'ont aucun pouvoir de légiférer en ce qui concerne la citoyenneté canadienne, le statut d'immigrant reçu et les choses de ce genre. Si quelqu'un devient citoyen, cela ne l'autorise pas à venir au Canada, sauf en conformité avec les exigences du droit canadien.

**Senator Sparrow:** If a person is not a citizen of Canada and does not have landed immigrant status, then that person is a visitor to Canada. What would happen if he or she went on to Nisga'a lands and they decide to make that person a Nisga'a citizen, for whatever reason?

**Mr. Molloy:** Under the treaty, all federal and provincial laws apply, except as may be specifically provided for in the treaty. If someone comes to Canada legally and goes on to Nisga'a lands and is made a citizen, whatever the federal law is with respect to that person's ability to remain in Canada remains the law under which he or she is governed. That person has no special rights with respect to Canadian citizenship as a result of that. In other words, if you come here and you are only allowed to stay for a specified period of time under the law, you are subject to that law. The citizenship of the Nisga'a relates to their lands, their assets, and living within their territory.

People have asked why we use the word "citizen". That was an issue at the table for many years. However, we were able to agree with it in the end because of the way in which it is defined in the treaty and the fact that all of the rights that accrue to such a person are specifically stated in the treaty and nothing that exists outside of it. In fact, one of the provisions of certainty provides that, if any rights that may exist with respect to aboriginal rights regarding lands, waters and self-government are not found in the treaty, they do not exist and are released.

**The Chairman:** It is my understanding that the Nisga'a have no right to give anyone any status to enter Canada or to stay in Canada. Nisga'a citizenship is totally domestic in its import. The definition of "Nisga'a Nation" is "the collectivity of those aboriginal people who share the language, culture, and laws of the Nisga'a Indians of the Nass Area, and their descendants;"

**Senator Sibbeston:** Mr. Chairman, as I sit here listening to this discussion I feel excited and happy that the Nisga'a bill is before us. The highlight of my time in Ottawa was when I watched the Nisga'a bill pass in the House of Commons in December. As a Canadian, I was so proud to see that something like the Nisga'a treaty could happen in Canada.

However, I also feel angry. I want to strike out at everyone who questions the Nisga'a bill. Section 35 of our Constitution recognizes and affirms existing aboriginal rights. I am sure that everyone in this room will agree that we have treated our native people terribly. I have heard my colleagues in the Senate say that we have nothing to be proud of in that regard.

We are here dealing with aboriginal rights. We all recognize that the status quo does not work, so what do we as Canadians expect now that, in 2000, native people of our country are involved in a very meaningful way in defining their aboriginal rights and trying to make a life for themselves in this country? Do

**Le sénateur Sparrow:** Si quelqu'un n'est pas citoyen du Canada et n'a pas le statut d'immigrant reçu, il est alors visiteur au Canada. Que se passerait-il si cette personne se rendait dans les terres des Nisga'a et si ces derniers décidaient de lui accorder la citoyenneté nisga'a, pour quelque raison que ce soit?

**M. Molloy:** Aux termes du traité, toutes les lois fédérales et provinciales s'appliquent, sauf indication contraire. Si quelqu'un vient légalement au Canada, se rend dans les terres des Nisga'a et obtient la citoyenneté, cette personne reste régie par les dispositions du droit canadien, quelles qu'elles soient, concernant la possibilité qu'elle a de rester au Canada. Il n'en découle pour cette personne aucun droit particulier relativement à la citoyenneté canadienne. En d'autres termes, si vous venez ici et que vous êtes seulement autorisée à rester pendant une période déterminée de temps en vertu de la loi, vous êtes assujettie à cette loi. La citoyenneté des Nisga'a concerne leurs terres, leurs biens et le fait de vivre dans leur territoire.

Des gens ont demandé pourquoi nous utilisons le terme «citoyen». Cette question a été discutée pendant les négociations durant de longues années. Toutefois, nous avons pu accepter cela finalement à cause de la définition qui en est donnée dans le traité et du fait que tous les droits qu'une personne en retire sont énoncés expressément dans le traité et que rien n'existe en dehors de celui-ci. En fait, une des dispositions visant à éliminer les ambiguïtés stipule que, si des droits quelconques qui peuvent exister en ce qui concerne les droits ancestraux relatifs aux terres, aux eaux et à l'autonomie gouvernementale ne sont pas mentionnés dans le traité, ils sont nuls et nonavenus.

**Le président:** À ma connaissance, les Nisga'a n'ont aucun droit de conférer à qui que ce soit un statut lui permettant d'entrer au Canada ou d'y rester. La citoyenneté nisga'a a une portée exclusivement limitée à la nation nisga'a, qui est elle-même définie comme la collectivité des autochtones qui partagent la langue, la culture et les lois des Indiens nisga'a de la région du Nass et de leurs descendants.

**Le sénateur Sibbeston:** Monsieur le président, quand j'écoute ici cette discussion, le fait que nous soyons saisis du projet de loi sur les Nisga'a me remplit d'enthousiasme et de joie. Le meilleur moment que j'ai passé à Ottawa a été quand j'ai assisté à l'adoption de ce projet de loi à la Chambre des communes en décembre. En tant que Canadien, j'étais tellement fier de voir que quelque chose comme le traité nisga'a pouvait se faire au Canada.

Toutefois, je ressens aussi de la colère. Je veux m'en prendre à quiconque conteste ce projet de loi. L'article 35 de notre constitution reconnaît et confirme les droits ancestraux existants. Je suis sûr que toutes les personnes ici présentes conviendront que nous avons traité nos autochtones d'une façon épouvantable. J'ai entendu mes collègues du Sénat dire que nous n'avons aucun motif de fierté à cet égard.

Nous nous occupons ici des droits des autochtones. Nous sommes tous conscients que le statu quo ne marche pas alors, en tant que Canadiens, à quoi nous attendons-nous maintenant que les autochtones de notre pays, en l'an 2000, sont associés de façon très constructive à la définition de leurs droits ancestraux et à

we expect that they will just continue with the status quo? Do we expect that they will not seek any special rights?

When we deal with the Nisga'a bill and see that there is some recognition of rights, why do we quibble? Why are we suddenly so alarmed about the business of citizenship? Honestly, it means no more than what the minister has said.

For the past 100 years, the federal government has defined who is an Indian. Now the Nisga'a will be able to define for themselves who is a Nisga'a. Is this not wonderful? Do not be alarmed by that. Do not be worried. These are minute matters of concern.

Everyone wants to be the same. Some people say that they support native people, but as soon as native people have any right that other Canadians do not have, they become alarmed and say that that is not Canadian.

Take Quebec as an example. I support Quebec in terms of it being recognized as a distinct nation. I want them to stay in Canada and I hope they do. Likewise, native people want to distinguish themselves as nations. There is nothing terrible about describing yourself as a group, as a nation. It goes to pride. They are not merely band councils, they are nations that existed before the white people came to this country.

I believe in my heart that the Nisga'a bill is the solution and that, some day, native people in this country will be happy, viable and economically independent. Then we, as Canadians, will be able to say, "We have done the good and right thing." We will point to Nisga'a as the turning point where this country began on this new road, where we moved beyond reserves and beyond the status quo. Nisga'a is about that. Nisga'a is about new hope, a new arrangement among the native people. I have no doubt that these modern-day settlements are the solution and that they will eventually make aboriginal people happy, economically viable, and contributing members of Canadian society.

I have heard senators query whether this process will lead to the destruction of aboriginal people. I have heard senators question whether the Nisga'a treaty would eventually make people poorer — worse off than what they are now.

In my experience that has not happened in other treaty situations. In the Northwest Territories, we have had a number of modern day treaties. We have the Inuvialuit, the Sahtu, the Gwich'in, and the Dogrib. Every First Nation is better off. It has given them new life, new hope, and new determination. That is what this is about.

I would vote on it tonight, the way it is, to support the Nisga'a. Let there be 100 more such treaties before the House of Commons and the Senate, and let us pass the bills. We have failed our native

essayer de se donner les moyens de vivre par eux-mêmes dans notre pays? Nous attendons-nous à ce qu'ils se contentent simplement du statu quo? Nous attendons-nous à ce qu'ils ne cherchent pas à obtenir des droits spéciaux?

Quand nous nous penchons sur ce projet de loi et constatons qu'il prévoit la reconnaissance de certains droits, pourquoi chipotons-nous? Pourquoi trouvons-nous soudainement toute cette question de la citoyenneté si inquiétante? En toute sincérité, cela ne veut dire rien de plus que ce qu'a dit le ministre.

Au cours des 100 dernières années, le gouvernement fédéral a déterminé qui est un Indien. Maintenant, les Nisga'a pourront définir eux-mêmes qui est Nisga'a. N'est-ce pas merveilleux? N'en soyez pas alarmés. Ne vous inquiétez pas. Ce sont des sujets de préoccupation négligeables.

Tout le monde veut être comme les autres. Certains disent qu'ils appuient les autochtones, mais dès que ceux-ci ont des droits que ne possèdent pas les autres Canadiens, ils s'alarment et disent que ce n'est pas canadien.

Prenez l'exemple du Québec. J'appuie la reconnaissance du Québec comme nation distincte. Je veux que les Québécois restent au Canada, et j'espère qu'ils le feront. De même, les autochtones veulent qu'on reconnaisse l'existence de leurs nations. Il n'y a rien d'effrayant à se décrire comme un groupe, comme une nation. C'est une question de fierté. Ils ne constituent pas seulement des conseils de bande, mais des nations qui existaient avant l'arrivée des Blancs dans ce pays.

Je suis intimement convaincu que le projet de loi niska'a est la solution et qu'un jour, les autochtones de notre pays seront heureux, pourront gagner leur vie et seront économiquement indépendants. Alors, en tant que Canadiens, nous pourrions dire: «Nous avons fait ce qu'il était bon et juste de faire.» Nous pourrions dire que ce traité a constitué un tournant, au moment où notre pays s'est engagé sur cette voie nouvelle, où nous avons dépassé les réserves et le statu quo. C'est ce que signifie ce traité. Il signifie un nouvel espoir, un nouveau système pour les autochtones. Il ne fait aucun doute pour moi que ces règlements de l'ère moderne sont la solution et qu'ils permettront finalement aux autochtones d'être heureux, économiquement viables et de contribuer à la vie de la société canadienne.

J'ai entendu des sénateurs se demander si ce processus entraînera la destruction des autochtones. J'ai entendu des sénateurs demander si le traité niska'a rendrait finalement les gens plus pauvres — les mettrait en plus mauvaise posture que maintenant.

D'après ce que j'ai pu constater, ce n'est pas ce qui s'est produit dans le cas des autres traités. Dans les Territoires du Nord-Ouest, il y a eu plusieurs traités modernes. Il y a les Inuvialuit, les habitants du Sahtu, les Gwitchin et les Dogrib. Chaque Première nation est en meilleure posture. Cela leur a donné une vie nouvelle, un nouvel espoir et une nouvelle détermination. Voilà ce que cela signifie.

Je serais prêt à voter en faveur de ce projet de loi ce soir, tel qu'il est, pour appuyer les Nisga'a. Il faudrait que la Chambre des communes et le Sénat soient saisis de 100 autres traités comme

peoples. Everyone admits that. Let us just do it, and stop quibbling about these little legalities that amount to nothing.

The federal government has never given anything away to native people. They do not have a history of jeopardizing their own interests. Trust the minister. Trust the government that they have looked after the federal interests.

**The Chairman:** Senator Grafstein, in that spirit, I am sure you have some questions.

**Senator Grafstein:** I am as passionate and as concerned as Senator Sibbeston is about renovating this situation. However, I want to do it in a way that is constitutionally appropriate and politically acceptable, not just to the aboriginal people, but also to the bulk of Canadians.

We will always have dissenters; I do not quarrel with that. I am trying in my own mind to appeal to that mid-range of Canadians who think that the injustices to the aboriginal people have to be renovated as quickly as possible.

In my comments, I have tried to be as delicate as possible, to not exaggerate or to quibble with some of the fundamental issues.

I am not a member of this committee, and I find myself in a rather invidious position because I have learned much from what I have heard and what I have read — and I have read about this exhaustively in the last six weeks. I almost wish that I had not started the process because you cannot start the process and be fair to the Nisga'a, the aboriginal, unless you go through the entire liturgy of at least the past 30 years. There are reams of it. I have tried to go through most of it rather quickly.

My position is invidious because I know the Nisga'a, in an arm's length, major negotiation, have given up substantive claims. They have taken this as part of their negotiation, to give up claims.

They come to us, and say, "We gave that up at the table in exchange for this; how can you change the bargain?" Regrettably, that is not our constitutional responsibility.

We are here as a second chamber to review this, and quite frankly, I do not want to quibble with this. I would like to approve it tonight myself, but my precedents and my attitude about this, which goes back to the early 1960s about constitutionality in this country, prevents me from doing so. It would be easy. I do not want to be here until midnight. I am not even a member of this committee.

I sent a note to the chairman requesting that he not call on me unless all members of the committee had had a full and fair

celui-ci et que nous adoptions tous les projets de loi correspondants. Nous n'avons pas traité nos autochtones comme nous aurions dû le faire. Tout le monde le reconnaît. Adoptons ce projet de loi et cessons de chipoter à propos de tous ces petits détails qui ne représentent rien.

Le gouvernement fédéral n'a jamais fait de cadeaux aux autochtones. Il n'a pas pour habitude de compromettre ses propres intérêts. Fiez-vous au ministre. Fiez-vous au gouvernement, il a veillé aux intérêts fédéraux.

**Le président:** Sénateur Grafstein, dans le même esprit, je suis sûr que vous avez des questions à poser.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis aussi passionné que le sénateur Sibbeston et aussi désireux de remédier à cette situation. Toutefois, je veux le faire d'une façon qui soit constitutionnellement appropriée et politiquement acceptable, non seulement pour les autochtones, mais également pour l'ensemble des Canadiens.

Il y aura toujours des voix discordantes; je ne le conteste pas. J'essaie simplement de mon côté de m'adresser aux Canadiens moyens qui pensent qu'il faut remédier aussi rapidement que possible aux injustices commises envers les autochtones.

Dans mes commentaires, j'ai essayé d'être aussi délicat que possible, de ne pas exagérer ni chipoter au sujet de certaines des questions fondamentales.

Je ne suis pas membre de ce comité et je suis plutôt jaloux parce que j'ai tiré de nombreux enseignements de ce que j'ai entendu et lu — et je me suis documenté de façon exhaustive à ce sujet au cours des six dernières semaines. Je préférerais presque ne pas avoir commencé à le faire, parce qu'on ne peut pas se mettre à faire cela et être juste envers les Nisga'a, les autochtones, à moins de passer en revue toute la liturgie des 30 dernières années. Il y en a une quantité énorme. J'ai essayé d'en passer en revue la plus grande partie assez rapidement.

J'éprouve un certain ressentiment parce que je sais que les Nisga'a, dans le cadre d'une importante négociation conduite de façon indépendante, ont abandonné des revendications substantielles. Ils ont considéré que laisser tomber certaines revendications faisait partie des négociations.

Ils s'adressent à nous en nous disant: «Nous avons renoncé à cela pendant les négociations pour obtenir ceci en contrepartie, comment pouvez-vous modifier cette entente?» Malheureusement, ce n'est pas notre responsabilité constitutionnelle.

En tant que deuxième chambre, nous sommes ici pour examiner ce document et, en toute franchise, je ne veux pas chipoter à son sujet. J'aimerais moi aussi l'approuver ce soir, mais mes précédents et mon attitude à ce sujet, qui remonte à l'intérêt que je porte à la situation constitutionnelle de notre pays depuis le début des années 60, m'empêchent de le faire. Ce serait facile. Je ne veux pas rester ici jusqu'à minuit. Je ne suis même pas membre du comité.

J'ai fait parvenir un message au président pour lui demander de ne pas faire appel à moi à moins que tous les membres du comité

chance to speak on this. I want to be sure that the committee members who have the right to vote will have their full say.

I say to the minister and his negotiators that they have done an terrific job. This is not to be critical of the good faith of the Nisga'a people who have done a magnificent job. However, there are problems, and they recognize those problems. They have been careful to choose certain words, minister, that would lend a certain connotation that is different. We have to deal with those differences.

In your statement, minister, you have said this is not a template. I accept that, because I think each individual negotiation is different. Each tribe, each set of rights, each set of notions, right across the country, is entirely different. However, you have said that:

This bill, and the treaty to which it would give effect, mark an historic step forward in this country's relationship with the Nisga'a people; indeed, with all aboriginal peoples.

I believe that was the crux of Senator Sibbeston's comments. We are here to look at this as a template, whether we like it or not. We are here to determine what principles will or will not be acceptable.

I want to return to citizenship, if I might, Mr Chairman. I did not interject earlier with a supplementary question. Mr. Minister, for me, citizenship is not a fancy word. It is not a fancy word for a band member. It may be for my colleague opposite who just spoke, but for me citizenship is the highest accolade this country can award to a resident of this country. There is nothing more. Privy Council, Members of Parliament, Orders of Canada, are impressive, but citizenship is the highest accolade. There is a long history to this. I feel as passionately about Canada as my friend opposite. Citizenship is an honour so high, it is beyond reproach. When we take this word, and we use it in a particular way, giving it duality, it bothers me.

For me, a citizen is a person, without qualification. If he meets an objective standard, he is entitled to vote. As a citizen of the Province of Ontario, I have the right to vote, federally, provincially and municipally, if I qualify by objective standards. That is what citizenship is.

There was an interesting case of a former colleague of ours, Senator Twinn, as I recall, who refused to make the band list available. He refused to say what the definition was of membership in the band. The court said, no, it must be open, transparent. This has been included here.

The Nisga'a have a Constitution. They must openly set out what principles are to be met to become a citizen. As Mr. Molloy said, it need not be according to the Charter. It has to meet certain Charter principles, but it does not have to be in accordance with

n'aient eu la possibilité de s'exprimer pleinement et équitablement sur cette question. Je veux être sûr que les membres du comité qui ont le droit de vote disent tout ce qu'ils ont à dire.

Je dis au ministre et à ses négociateurs qu'ils ont fait un travail extraordinaire. Je ne veux pas non plus contester la bonne foi des Nisga'a qui ont fait un travail magnifique. Toutefois, il y a des problèmes, et ils en sont conscients. Ils ont soigneusement choisi certains mots, monsieur le ministre, qui pourraient apporter une certaine connotation différente. Nous devons tenir compte de ces différences.

Dans votre déclaration, monsieur le ministre, vous avez dit que ce traité n'est pas un modèle. J'en prends acte, parce que je pense que chaque négociation est différente. Il y a des différences entre chaque tribu, chaque ensemble de droits, chaque ensemble de notions, d'un bout à l'autre du pays. Vous avez toutefois dit que:

Ce projet de loi et le traité qu'il mettra en oeuvre constituent un jalon historique dans la relation entre le Canada et le peuple des Nisga'a et, d'ailleurs, avec tous les peuples autochtones du Canada.

Je crois que c'était l'élément clé des commentaires du sénateur Sibbeston. Nous sommes ici pour examiner le modèle que ce traité représente, que cela nous plaise ou non. Nous sommes ici pour déterminer quels principes seront ou non acceptables.

Je veux revenir à la citoyenneté, si vous me le permettez, monsieur le président. Je ne suis pas intervenu tout à l'heure pour poser une question supplémentaire. Monsieur le ministre, pour moi, la citoyenneté n'est pas un mot recherché. Ce n'est pas un mot recherché pour désigner un membre d'une bande. Ça l'est peut-être pour mon collègue d'en face qui vient de parler, mais pour moi, la citoyenneté est le plus grand honneur que notre pays peut rendre à un résident de notre pays. Il n'y a rien de plus élevé. Le Conseil privé, les députés, l'Ordre du Canada, tout cela est impressionnant, mais la citoyenneté est l'honneur le plus grand. Il y a une longue histoire derrière cela. J'éprouve autant de passion pour le Canada que mon ami d'en face. La citoyenneté est un si grand honneur, on ne peut rien y redire. Quand nous prenons ce terme et que nous l'utilisons d'une certaine façon, en lui donnant un double sens, cela me gêne.

Pour moi, un citoyen est une personne, sans aucune réserve. S'il répond à une norme objective, il a le droit de voter. En tant que citoyen de la province de l'Ontario, j'ai le droit de voter aux niveaux fédéral, provincial et municipal si je réponds à des normes objectives. Voilà ce qu'est la citoyenneté.

Il y a eu un cas intéressant, celui d'un de nos anciens collègues, le sénateur Twinn, si je me souviens bien, qui a refusé de divulguer la liste des membres d'une bande. Il refusait de dire comment on définissait l'appartenance à la bande. Le tribunal a dit que non, elle devait être ouverte, transparente. Cela est inclus ici.

Les Nisga'a ont une constitution. Ils doivent énoncer ouvertement quels principes doivent être respectés pour devenir citoyen. Comme l'a dit M. Molloy, cela n'a pas à être conforme à la Charte. Il faut respecter certains principes contenus dans la

the Charter. It can be exclusionary, and indeed, it will probably be exclusionary.

I make this statement because I will be asking the Nisga'a to tell us about this. I do not know their practices. I do not know their history. I do not know what is required to qualify as a member of the band. I do not know how a person can be adopted as a band member.

For me, the word "citizenship" means equality of treatment on a transparent and open basis that makes anybody, resident or non-resident of the Nisga'a lands, eligible to be a citizen.

I had to match the emotion of my colleague so he would understand that, while he is passionate about being fair, I am passionate about being fair to Canadians as well. We are here to do justice and to be fair.

Let me ask this question: The Nisga'a local governance decides the definition of who is a Nisga'a citizen. We have on Nisga'a lands, a Nisga'a citizen and a non-Nisga'a resident on Nisga'a lands who is not a Nisga'a citizen. Does the non-Nisga'a resident have a right to vote?

**Mr. Nault:** First of all, senator, you would have to define "Nisga'a resident." There is no such thing in the treaty.

**Senator Grafstein:** There are Nisga'a people who live on Nisga'a lands.

**Mr. Nault:** There are people who live in the Nass Valley.

**Senator Grafstein:** There are people who are resident within the municipal boundary, who are resident within the Nisga'a boundary, on the Nisga'a lands. The Nisga'a have a vote. They decide what the governance is. Does that resident have a right to vote on matters such as taxation? Can that resident be taxed in any, way, shape or form by the Nisga'a?

**Mr. Molloy:** Not under the treaty.

**Mr. Nault:** Not under the treaty.

**Mr. Beynon:** No.

**Senator Grafstein:** If I am living on the lands, I have a house or farm and utilize it, is there no taxation that I must pay to the Nisga'a government?

**Mr. Molloy:** The only provision in the treaty that gives the Nisga'a power to tax is with respect to Nisga'a citizens living on Nisga'a lands and to no one else.

**Senator Sparrow:** You live tax-free.

**Senator Grafstein:** No, you do not live tax-free.

Let me deal with the next question. This is salutary for me, as this reduces one of my concerns to a large measure.

That non-Nisga'a resident has children and they go to the local school. Can that parent be a member of the school board?

**Mr. Molloy:** There is a provision in the treaty that they will either run for office and have a vote, or be given equivalent status

Charte, mais pas nécessairement se conformer à elle. Certaines exclusions peuvent être prévues, et, en fait, ce sera probablement le cas.

Je fais cette déclaration parce que je demanderai aux Nisga'a de nous en parler. Je ne connais pas leurs pratiques. Je ne connais pas leur histoire. Je ne sais pas ce qui est exigé pour être reconnu comme un membre de la bande. Je ne sais pas comment quelqu'un peut être adopté à titre de membre de la bande.

Pour moi, le mot «citoyenneté» signifie une égalité de traitement sur une base de transparence et d'ouverture qui permet à n'importe qui, qu'il soit ou non résident des terres nisga'a, de pouvoir devenir citoyen.

Il fallait que je mette autant d'émotion que mon collègue afin qu'il comprenne que, s'il est passionné d'équité, je suis aussi passionné d'équité pour les Canadiens. Nous sommes ici pour rendre la justice et être équitables.

Permettez-moi de poser la question suivante: les autorités locales nisga'a décident comment on définit qui est citoyen nisga'a. Si on a, sur les terres des Nisga'a, un citoyen nisga'a et un résident non nisga'a qui n'est pas citoyen nisga'a, ce dernier a-t-il le droit de voter?

**M. Nault:** Avant tout, sénateur, il faudrait définir «résident nisga'a». Il n'y a rien de tel dans le traité.

**Le sénateur Grafstein:** Il y a des Nisga'a qui vivent sur les terres nisga'a.

**M. Nault:** Il y a des gens qui vivent dans la vallée de la rivière Nass.

**Le sénateur Grafstein:** Il y a des gens qui résident sur le territoire de la municipalité, qui résident dans le territoire nisga'a, dans les terres nisga'a. Les Nisga'a peuvent voter. Ils décident comment ils seront gouvernés. Ce résident a-t-il le droit de voter sur des questions comme les impôts? Les Nisga'a peuvent-ils lui faire payer des impôts ou des taxes de quelque nature que ce soit?

**M. Molloy:** Pas en vertu du traité.

**M. Nault:** Pas en vertu du traité.

**M. Beynon:** Non.

**Le sénateur Grafstein:** Si je vis sur ces terres, si j'ai une maison ou une ferme et que je l'utilise, n'y a-t-il pas des impôts que je dois payer au gouvernement nisga'a?

**M. Molloy:** La seule disposition du traité qui accorde aux Nisga'a le pouvoir de collecter des impôts concerne les citoyens nisga'a qui vivent sur les terres nisga'a et personne d'autre.

**Le sénateur Sparrow:** On est exempté d'impôt.

**Le sénateur Grafstein:** Non, on n'est pas exempté d'impôt.

Permettez-moi de passer à la question suivante. Cela me fait du bien, car cela atténue une de mes préoccupations dans une large mesure.

Ce résident non nisga'a des enfants qui vont à l'école locale. Ce parent peut-il être membre de la commission scolaire?

**M. Molloy:** Il y a une disposition du traité qui stipule qu'ils peuvent être candidats à un poste et voter ou se voir accorder un

to that running or having a vote. The Nisga'a have had a school board for 20 years and there are non-Nisga'a who are members of that board.

**Senator Grafstein:** How are they elected?

**Mr. Molloy:** They are elected by the residents of the school district.

**Senator Grafstein:** Do the Nisga'a participate in their election, or just the non-Nisga'a?

**Mr. Molloy:** Everyone within the school district participates in the election, senator.

**Senator Grafstein:** Everyone within the school board district is equal; is that correct?

**Mr. Nault:** Under the treaty, we guarantee certain seats.

**Mr. Beynon:** Under the terms of the treaty, in respect of these Nisga'a public institutions like health boards and school boards, it is provided that there must be a means of participation, including guaranteed seats or rights to vote for the non-Nisga'a residents.

**Senator Grafstein:** Senator Andreychuk raised this question and maybe the Nisga'a witnesses can give us some help on this. What is the Nisga'a word for citizen and what is the exact translation of that? I do not want it now, but if that could be provided to the clerk of the committee, that would be helpful.

I fully accept the desire of the Nisga'a to be free of the Indian Act. We all agree that the Indian Act is retrogressive. However, "Nisga'a Nation" is defined as, "the collectivity of those aboriginal people who share the language, culture, and laws of the Nisga'a Indians of the Nass Area, and their descendants";

They capitalize the word "Indians", and there is no definition under this agreement of "Indian".

**Mr. Beynon:** The citizenship provisions that allow the Nisga'a to make laws with respect to citizenship cannot deal with Canadian citizenship, and they also cannot deal with the right to be registered as an Indian under the Indian Act. Therefore, Nisga'a laws would not apply to that. It continues to be the Indian Act that deals with who is entitled to be registered as an Indian. Throughout the text of this document, when we refer to an "Indian", that is a matter determined through the registration provisions of the Indian Act.

**Senator Grafstein:** Is that still there?

**Mr. Beynon:** It is still there.

**Senator Grafstein:** The Nisga'a were not successful in negotiating that item out.

**Mr. Beynon:** That is the only portion of the Indian Act that would continue to apply over time.

**Senator Grafstein:** Is that salutary, Mr. Minister?

**Mr. Nault:** That is something we are reviewing because it is a bone of contention with aboriginal people across the country who

statut équivalent. Les Nisga'a ont une commission scolaire depuis 20 ans, et il y a des non-Nisga'a qui en sont membres.

**Le sénateur Grafstein:** Comment sont-ils élus?

**M. Molloy:** Ils sont élus par les résidents du district scolaire.

**Le sénateur Grafstein:** Les Nisga'a participent-ils à leur élection, ou seulement les non-Nisga'a?

**M. Molloy:** Tous les gens qui sont dans le district scolaire participent à l'élection, sénateur.

**Le sénateur Grafstein:** Tous les gens qui sont dans le district de la commission scolaire sont égaux, n'est-ce pas?

**M. Nault:** Aux termes du traité, certains sièges sont garantis.

**M. Beynon:** Aux termes du traité, en ce qui concerne les institutions publiques nisga'a comme les commissions de santé et les commissions scolaires, il y a des moyens prévus pour assurer la participation des résidents non-nisga'a, y compris des sièges garantis ou des droits de vote.

**Le sénateur Grafstein:** Le sénateur Andreychuk a soulevé cette question, et les témoins nisga'a pourront peut-être nous donner des éclaircissements à ce sujet. Comment dit-on citoyen en nisga'a et quelle est la traduction exacte de ce mot? Je ne veux pas la réponse maintenant, mais si elle pouvait être fournie au greffier du comité, cela serait utile.

J'accepte tout à fait que les Nisga'a désirent s'affranchir de la Loi sur les Indiens. Nous convenons tous que cette loi est rétrograde. La «nation nisga'a» est toutefois définie comme «la collectivité des autochtones qui partagent la langue, la culture et les lois des Indiens nisga'a de la région du Nass et de leurs descendants.»

Le mot «Indiens» est écrit avec une majuscule, mais il n'est pas défini dans cet accord.

**M. Beynon:** La disposition relative à la citoyenneté qui autorise les Nisga'a à légiférer en matière de citoyenneté ne peut pas être appliquée à la citoyenneté canadienne, et ils n'ont aucun pouvoir non plus relativement au droit d'être inscrit comme Indien en vertu des dispositions de la Loi sur les Indiens. Les lois nisga'a ne s'appliqueraient donc pas à cela. Le droit à être enregistré comme Indien reste assujéti à la Loi sur les Indiens. Tout au long de ce document, quand nous faisons référence à un «Indien», c'est une question qui est déterminée par les dispositions de la Loi sur les Indiens relatives à l'enregistrement.

**Le sénateur Grafstein:** Cela y figure encore?

**M. Beynon:** Cela y figure encore.

**Le sénateur Grafstein:** Les Nisga'a ne sont pas parvenus à faire retirer cet élément lors des négociations.

**M. Beynon:** C'est la seule partie de la Loi sur les Indiens qui continuera à s'appliquer à l'avenir.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce salutaire, monsieur le ministre?

**M. Nault:** C'est quelque chose que nous examinons parce que c'est une pomme de discorde avec les autochtones de l'ensemble

believe that it is unacceptable for non-natives to define who an aboriginal person or a First Nations person should be.

We are presently looking for solutions, to find ways that First Nations people can define their own citizens. Those of us who are of liberal mind believe that would be a much better solution than having legislation that defines the concept based on bloodlines.

For example, in this treaty, it is possible for a person like yourself to become a citizen of the Nisga'a nation.

**Senator Grafstein:** I understand that.

**Mr. Nault:** That could occur, and rightfully so. However, you could not come under the Indian Act, as you know.

**Senator Grafstein:** For me to become a Nisga'a citizen, would be a question of discretion for the Nisga'a government; is that right?

**Mr. Beynon:** I picked up on the word "discretion". The Nisga'a can speak to this question, however, the text does not refer to the Nisga'a government having a discretion to decide who is a citizen; instead, they must make laws.

The Nisga'a treaty dictates that laws must be published, in a registry and publicly available. They must be in the English language, et cetera. It must be done as a matter of law. The terms of that law will dictate how one obtains citizenship; it will not be a matter of broad discretion.

To elaborate further, it may interest senators to know that there is an eligibility and enrolment chapter in the treaty which describes which individuals are eligible to be enrolled under the terms of the Nisga'a Final Agreement. It is somewhat complicated, but largely the test is Nisga'a ancestry — persons who have Nisga'a ancestry.

What the treaty provides is that those persons eligible to be enrolled under this treaty, because of their Nisga'a ancestry, are automatically entitled to Nisga'a citizenship. The Nisga'a law-making authority, with respect to Nisga'a citizenship, has some discretion. It would decide whether or not you could become a Nisga'a citizen. However, it does not confer on the Nisga'a the authority to simply strip Nisga'a citizenship from persons of Nisga'a ancestry. That is governed by the treaty.

**Senator Grafstein:** They can add, but they cannot subtract.

**Mr. Beynon:** That is right.

**Senator Lawson:** When Senator Comeau asked questions about constitutional opinions and so on, a reference was made to solicitor-client privilege. Who, may I ask, is the client in this case?

**Mr. Nault:** The client is the Department of Indian Affairs and Northern Development.

**Senator Lawson:** The solicitor acts for the Department of Indian Affairs and Northern Development and the minister.

**Mr. Nault:** For the sake of argument, I get billed by the Department of Justice on a regular basis.

du pays, qui jugent inacceptable que des non-autochtones définissent ce que devrait être un autochtone ou un membre des Premières nations.

Nous cherchons actuellement des solutions, des façons de permettre aux gens des Premières nations de définir leurs propres citoyens. Ceux d'entre nous qui avons l'esprit libéral sommes d'avis que ce serait une solution bien meilleure que d'avoir une loi définissant ce concept en fonction des liens du sang.

Par exemple, avec ce traité, quelqu'un comme vous peut devenir citoyen de la nation niska'a.

**Le sénateur Grafstein:** Je le sais.

**M. Nault:** Cela pourrait arriver, et à juste titre. Cela ne serait toutefois pas possible en vertu de la Loi sur les Indiens, comme vous le savez.

**Le sénateur Grafstein:** Pour moi, l'accession à la citoyenneté niska'a serait à la discrétion du gouvernement niska'a, n'est-ce pas?

**M. Beynon:** J'ai relevé le terme «discretion». Les Nisga'a pourront s'exprimer à ce sujet, mais le texte ne dit pas que le gouvernement niska'a a toute discrétion pour décider qui est citoyen; il doit plutôt légiférer.

Le traité niska'a stipule que les lois doivent être publiées, inscrites dans un registre et accessibles au public. Elles doivent être rédigées en anglais, et cetera. C'est une obligation juridique. Les dispositions de cette loi stipuleront comment on obtient la citoyenneté; cela ne sera laissé à la discrétion de personne.

J'ajouterais, parce que cela intéressera peut-être les sénateurs, qu'il y a, dans le traité, un chapitre sur l'admissibilité et l'inscription qui explique qui peut être inscrit en vertu des dispositions de l'Accord définitif niska'a. C'est assez compliqué, mais le critère est principalement l'ascendance niska'a — les personnes qui ont des ancêtres niska'a.

Le traité stipule que toutes les personnes admissibles à être inscrites en vertu de ce traité du fait de leur ascendance niska'a ont automatiquement droit à la citoyenneté niska'a. L'organe législatif niska'a a une certaine discrétion en la matière. Il pourrait décider si quelqu'un peut ou non devenir citoyen niska'a. Le traité ne confère toutefois pas aux Nisga'a le droit de retirer tout simplement la citoyenneté niska'a à des personnes d'ascendance niska'a, ce qui est régi par le traité.

**Le sénateur Grafstein:** Ils peuvent ajouter, mais pas soustraire.

**M. Beynon:** C'est exact.

**Le sénateur Lawson:** Quand le sénateur Comeau a posé des questions à propos des avis constitutionnels, et cetera, quelqu'un a fait référence à la relation privilégiée entre un avocat et son client. Puis-je demander qui est le client en l'occurrence?

**M. Nault:** Le client est le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien.

**Le sénateur Lawson:** L'avocat travaille pour le compte du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien et du ministre.

**M. Nault:** Pour les besoins de la discussion, je signale que je reçois régulièrement une facture du ministère de la Justice.

**Senator Lawson:** They act for you and the department. Who do you act for?

**Mr. Nault:** I act for the people of Canada.

**Senator Lawson:** We may very well be the client; therefore, whatever opinions you have, we have a right to have.

**Mr. Nault:** No, you do not. The courts have ruled on that already, it would then not be client privilege at all. If I had to release every particular, I would then have to find someone else to give me an opinion.

**Senator Lawson:** You say women's rights are fully protected by this agreement and are even enhanced.

In previous hearings we have heard from representatives of the Native Women's Council who relayed horror stories about not being able to own land. They told us that, upon the break up of a marriage, the male partner keeps the house and children, and, in certain cases, had ordered the female native off the land at gunpoint — probably an unregistered gun, but that is incidental. Are you telling us that under this agreement women can own land and, in the event of break up of marriage, their property rights are protected? If you can say so affirmatively, that is a breakthrough from what we heard before.

**Mr. Nault:** Yes. Under the treaty, British Columbia's Family Relations Act will determine the division of matrimonial property under Nisga'a law.

**Senator Lawson:** Well done.

**Mr. Nault:** It is a significant step in comparison to the Indian Act, which is completely silent on First Nation women's rights. That is an issue which is of importance not only to yourselves but also to this minister, who is presently reviewing that whole aspect of the act. Presently, it is before the court. With the approval of First Nations people who want to stay under the Indian Act, hopefully, I will be able to make significant changes to the Indian Act before the courts decide for us. This is part of the issue of the relationship that some senators referred to this evening.

When we talk about "building a relationship", we talk about a relationship between ourselves as governments and the First Nation people. It is a political relationship to some extent. However, if we continue to allow the courts — in particular, the Supreme Court — to define our relationship, we may not like what we get. The courts are not being asked to define a relationship based on what Senator Grafstein is suggesting is acceptable to all Canadians. They are being asked to rule on a point of law. That may not be as easy to implement, based on that particular theory. The objective, based on these negotiated settlements, is that it would meet the test of all Canadians. That is

**Le sénateur Lawson:** Il travaille pour votre compte et celui du gouvernement. Pour le compte de qui travaillez-vous?

**M. Nault:** De la population du Canada.

**Le sénateur Lawson:** Nous pourrions donc très bien être les clients; donc, quelles que soient les opinions que vous avez, nous avons le droit de les connaître.

**M. Nault:** Non. Les tribunaux se sont déjà prononcés sur cette question; il n'y aurait donc pas du tout de relation privilégiée. Si je devais divulguer tous les détails, il faudrait que je trouve quelqu'un d'autre pour me donner un avis.

**Le sénateur Lawson:** Vous dites que les droits des femmes sont tout à fait protégés par cet accord et sont même renforcés.

Au cours d'audiences antérieures, nous avons entendu des représentants du Conseil des femmes autochtones, qui nous ont raconté des histoires horribles à propos du fait qu'elles ne pouvaient pas posséder de terres. Elles nous ont dit qu'à la dissolution d'un mariage, le conjoint conserve la maison et les enfants et que certains ont forcé leur conjointe autochtone à quitter leurs terres en les menaçant avec une arme à feu — probablement une arme non enregistrée, mais c'est un détail accessoire. Êtes-vous en train de nous dire qu'aux termes de cet accord, les femmes peuvent posséder des terres et qu'en cas de dissolution d'un mariage, leurs droits de propriété sont protégés? Si vous pouvez répondre par l'affirmative, c'est un changement radical par rapport à ce dont on nous a parlé auparavant.

**M. Nault:** Oui. Aux termes du traité, la Loi sur les relations familiales de la Colombie-Britannique déterminera la division des biens matrimoniaux en vertu du droit niska'a.

**Le sénateur Lawson:** Très bien.

**M. Nault:** C'est un important pas en avant par rapport à la Loi sur les Indiens, qui ne dit rien au sujet des droits des femmes des Premières nations. C'est une question qui est importante non seulement pour vous, mais également pour le ministre que je suis, et j'examine actuellement tout cet aspect de la loi. Cette question est actuellement devant les tribunaux. J'espère qu'avec l'approbation des membres des Premières nations qui veulent continuer à relever de la Loi sur les Indiens, je pourrai apporter d'importants changements à cette loi avant que les tribunaux ne décident à notre place. C'est une partie de la question de notre relation avec les autochtones à laquelle certains sénateurs ont fait allusion ce soir.

Quand nous parlons de «construire une relation», il s'agit d'une relation entre nos gouvernements et les membres des Premières nations. C'est, dans une certaine mesure, une relation politique. Toutefois, si nous continuons à laisser les tribunaux — en particulier la Cour suprême — définir la nature de cette relation, le résultat ne sera peut-être pas de notre goût. On ne demande pas aux tribunaux de définir une relation en se basant sur ce qui, d'après le sénateur Grafstein, est acceptable pour tous les Canadiens. On leur demande de se prononcer sur un point de droit. Ce n'est peut-être pas si facile à mettre en oeuvre en se basant sur cette théorie. L'objectif, en se basant sur ces règlements

why we do this rather than letting the Supreme Court continue to define our relationship.

I can send you all the different parts of the Indian Act that are before the court now. I cannot give you a legal opinion about what will happen, but I think you can guess, based on the fact that it has not been significantly amended since 1951, and what that means in today's context. That is why we are working hard at coming up with modern-day solutions and looking to change the Indian Act. As a matter of fact, I was at a meeting this afternoon where I was talking about amendments to the Indian Act.

**Senator Lawson:** That is giant step forward. You brightened my whole day.

My last concern was raised by Senator St. Germain. I agree with him that the important issue that is still outstanding is the question of overlap. I share the senator's concern.

I am excited about what you said concerning protecting women's rights.

Senator St. Germain also said that he was angry. I am also angry, but for a different reason. You are in a haste to put this Nisga'a agreement through, both in B.C. and here in Ottawa. It is good that it will be accomplished, my anger stems from the fact that you are trampling on the rights of the Gitksan and the Gitanyow. It is no comfort to me to say, "The minister told us that they made progress on overlap in the Northwest Territories." I know will be asked: "How does that help us?"

In the last few minutes, you have demonstrated what a progressive minister you are. Would it not make sense to have another negotiating team who would ensure that we do not trample on the rights of these other two native tribes? Why not have a fast-track negotiating committee to preserve and protect those rights so that your next statement will be: "As the minister responsible here, I want a report that we have taken care of the overlap with the Gitksan and the Gitanyow." Would it not make sense to do that?

**Mr. Nault:** The policy of the Government of Canada as it relates to overlap is the right one. We would much prefer First Nations to deal with the overlap themselves. That is out of respect for the history and tradition of the First Nations themselves. That can be done. I would suggest to you that in the large majority of cases that does occur. It is occurring out there now.

Legally, we have protected the rights of other First Nations in the treaty itself and have allowed the courts to stand it down, if necessary, in the future. We have given all the protection we can legally to those other First Nations within the treaty to ensure that it does not affect their rights. I do not know what else we can do except what we used to do in the past, which was to make a dictatorial decision as a non-native person and decree what the

négociés, est de satisfaire au critère de l'assentiment de tous les Canadiens. Voilà pourquoi nous le faisons au lieu de laisser la Cour suprême continuer à définir la nature de notre relation.

Je peux vous envoyer toutes les différentes parties de la Loi sur les Indiens qui sont actuellement devant les tribunaux. Je ne peux pas vous donner un avis juridique à propos de ce qui va se passer, mais je pense que vous pouvez le deviner en vous basant sur le fait que cette loi n'a pas été modifiée de façon importante depuis 1951 et sur ce que cela veut dire dans le contexte actuel. Voilà pourquoi nous faisons de gros efforts pour trouver des solutions adaptées à l'époque moderne en cherchant à modifier la Loi sur les Indiens. En fait, j'ai participé cet après-midi à une réunion où je parlais d'amendements à apporter à cette loi.

**Le sénateur Lawson:** C'est un gigantesque pas en avant. Vous avez illuminé toute ma journée.

Ma dernière préoccupation a été soulevée par le sénateur St. Germain. Je conviens avec lui que la question importante qui reste à régler est celle du chevauchement. Je partage sa préoccupation.

Je suis ravi de ce que vous avez dit à propos de la protection des droits des femmes.

Le sénateur St. Germain a également dit qu'il était en colère. Je suis également en colère, mais pour une raison différente. Vous êtes pressé de faire adopter cet accord niska'a en Colombie-Britannique et ici, à Ottawa. Il est bon que cela puisse se faire, mais ma colère découle du fait que vous piétinez les droits des Gitksans et des Gitanyows. Je ne trouve pas rassurant de dire: «Le ministre nous a dit que des progrès avaient été réalisés à propos du chevauchement dans les Territoires du Nord-Ouest.» Je sais qu'on me demandera: «En quoi cela nous aide-t-il?»

Au cours des dernières minutes, vous avez montré à quel point vous êtes un ministre progressiste. Ne serait-il pas logique d'avoir une autre équipe de négociation qui s'assurerait que nous ne piétons pas les droits de ces deux autres tribus autochtones? Pourquoi ne pas avoir un comité de négociation chargé d'agir rapidement pour préserver et protéger ces droits afin que votre prochaine déclaration puisse être: «En tant que ministre responsable de cette question, je veux recevoir un rapport établissant que nous avons réglé le problème du chevauchement avec les Gitksans et les Gitanyows.» Ne serait-il pas logique de le faire?

**M. Nault:** La politique du gouvernement du Canada en ce qui concerne le chevauchement est la bonne. Nous préférierions beaucoup que les Premières nations règlent elles-mêmes ce problème. C'est par respect pour leur histoire et leurs traditions. Cela peut se faire. À mon avis, dans la grande majorité des cas, c'est ce qui se passe. Cela se passe en ce moment même.

Nous avons protégé juridiquement les droits des autres Premières nations dans le traité lui-même et nous avons autorisé les tribunaux à annuler cela, si nécessaire, à l'avenir. Nous avons accordé à ces autres Premières nations toute la protection que nous pouvons légalement leur accorder dans le cadre du traité pour faire en sorte que celui-ci ne porte pas atteinte à leurs droits. Je ne sais pas ce que nous pouvons faire d'autre, sinon ce que

overlap issue will be and resolve it for them. If I take that route, which is the only fast track of which I am aware, it will take a number of people to sit around a table to come to up with a solution. We do not believe it is fair to hold back other First Nations and the progress of the country to bring certainty, in particular, to British Columbia.

I was very involved in my previous life in the mining and forestry industries. I have talked to the big players in those industries. In British Columbia, they are telling me that they want the treaties because the lack of them affects their investments and their ability to do business.

We can decree, as we have done in the past, and made all sorts of mistakes; or we can protect their rights and then allow them to make decisions on an overlap, over time. We are convinced that the Gitanyow and others will get together under different circumstances with the Nisga'a people and resolve the overlap.

**Senator Lawson:** Why not a third option, namely, to facilitate mediation and bring the people together and speed the process along?

**Mr. Nault:** We are doing some of that. I will let Mr. Molloy tell you what we are doing on the negotiation side.

**Mr. Molloy:** It may be useful to step back and look at the policy with respect to the conclusion of treaties when there is an existing overlap agreement. It might help to know that it was not something that was done without paying attention to the rights of the other First Nations. We did that, first, in terms of the agreement and putting in those provisions. We have been operating under a different policy since 1992-93, because the previous policy was that we would not conclude treaties unless overlap agreements were concluded. That gave one group a hammer over the other. For example, one group may not be interested in getting a treaty and, therefore, they could delay the process. The government's policy was changed. In circumstances where the two groups have attempted, in good faith, to settle or to negotiate their overlap and, despite all their efforts to do so, the dispute remains unresolved — and the treaty contains an explicit statement that the rights are not interfered with — then the treaty will proceed.

From Canada's perspective, in the case of the Nisga'a and the Gitanyow — and, I think the Nisga'a will provide you with a full explanation of all they have gone through over the years — we called the parties together on several occasions and were present at meetings whereby we were trying to encourage them to resolve their differences. We know that the Nisga'a and the Gitanyow have met on a number of occasions on their own. We have offered to put a mediation process into place. That offer has been outstanding since the time prior to concluding the treaty. We have also offered to pay the costs of facilitating the parties coming together. It is not that we have ignored the Gitanyow. We have tried to resolve the situation.

nous faisons par le passé, c'est-à-dire imposer la décision dictatoriale d'un non-autochtone et décréter quelle doit être la solution du problème du chevauchement. Si je m'engage sur cette voie — ce qui est, à ma connaissance, la seule façon d'agir rapidement —, il faudra qu'un certain nombre de gens négocier pour arriver à trouver une solution. Il ne nous paraît pas équitable d'empêcher les autres Premières nations et le pays de progresser simplement pour clarifier les choses, en particulier, en Colombie-Britannique.

Dans ma vie antérieure, j'étais très actif dans le secteur des mines et des forêts. J'ai parlé aux grands acteurs de ces secteurs. En Colombie-Britannique, ils me disent qu'ils veulent que ces traités soient conclus parce que, tant qu'ils n'existent pas, leurs investissements et leur capacité à faire des affaires en pâtissent.

Nous pouvons émettre des décrets, comme nous l'avons fait dans le passé, et commettre toutes sortes d'erreurs, ou nous pouvons protéger leurs droits et leur permettre de prendre peu à peu eux-mêmes les décisions sur le chevauchement. Nous sommes convaincus que les Gitanyows et d'autres rencontreront les Nisga'a dans des circonstances différentes et régleront ce problème.

**Le sénateur Lawson:** Pourquoi pas une troisième option, c'est-à-dire encourager la médiation pour rapprocher les gens et accélérer ce processus?

**M. Nault:** Nous faisons cela en partie. Je laisserai à M. Molloy le soin de vous dire ce que nous faisons en matière de négociation.

**M. Molloy:** Il est peut-être bon de prendre un peu de recul et d'examiner la politique relative à la conclusion de traités quand il existe un accord sur les chevauchements. Il est peut-être bon de savoir que ce n'est pas quelque chose qui s'est fait sans prêter attention aux droits des autres Premières nations. Nous l'avons fait, en premier lieu, pour ce qui est de l'accord et de l'inclusion de ces dispositions. Nous avons adopté une politique différente en 1992-93, parce que, d'après la précédente, nous ne pouvions pas conclure un traité si des accords n'avaient pas été conclus au sujet des chevauchements. Cela donnait à un groupe un moyen de pression sur l'autre. Par exemple, si un groupe n'est pas intéressé par l'obtention d'un traité, il pourrait donc retarder le processus. La politique du gouvernement a été modifiée. Lorsque les deux groupes ont tenté, de bonne foi, de régler le problème du chevauchement ou de négocier cette question mais n'y sont pas parvenus malgré tout leurs efforts — et le traité stipule expressément que les droits ne sont pas remis en cause —, le traité peut alors aller de l'avant.

Du point de vue du Canada, dans le cas des Nisga'a et des Gitanyows — et je pense que les Nisga'a vous expliqueront dans tous les détails ce qui s'est passé au fil des ans —, nous avons amené les parties à se rencontrer à plusieurs reprises, et nous avons assisté à des réunions où nous avons essayé de les encourager à régler eux-mêmes leurs différends. Nous savons qu'ils se sont rencontrés sans nous à plusieurs reprises. Nous leur avons proposé de mettre en place une procédure de médiation avant même la conclusion du traité. Nous avons aussi proposé de couvrir les frais nécessaires pour que les parties se réunissent. Nous n'avons pas du tout négligé les Gitanyows. Nous avons essayé de résoudre le problème.

In addition, there are ongoing negotiations with the Gitanyow and the province. As well, Canada has put an offer before them which they are presently considering.

There are and have been negotiations going on with the Gitanyow since the British Columbia Treaty Commission process began in 1993-94.

**Senator St. Germain:** What is your comment, Mr. Molloy, that funding is controlled by DIAND or the federal government, and that funds are not forthcoming so that they can properly deal with their claims? In a way, that inhibits their ability to negotiate properly.

I am stating this on their behalf. This is not something that I am fabricating. This is something that they say exists, namely, that the funds are not forthcoming from the federal government, that they are not receiving proper funding because of their band size and other issues that surround their ability to negotiate in good faith.

**Mr. Molloy:** Under the British Columbia treaty process, the federal and provincial governments provide a sum of money to the British Columbia Treaty Commission which then allocates it on the basis of the number of First Nations, and so on, negotiating. The moneys that First Nations received from the British Columbia Treaty Commission — and the Nisga'a, prior, because they got into the process in advance of the treaties — are loans. Therefore, in the case of Nisga'a, under the treaty, they are required to repay the amount. The other bands that are under the treaty process in B.C. are borrowing the money from the treaty commission which allocates it according to criteria that they have established.

**Senator St. Germain:** It is this criteria that is contentious in their attempts to negotiate as far as these other bands are concerned. I am only reiterating, Mr. Minister. I am not trying to fabricate anything. I stand to be corrected if I am wrong on this, but this is my understanding from the explanation from these other bands.

**Mr. Nault:** The B.C. treaty process, as I understand it as a principal at the table at the summit that the BCTC group facilitates, is an agreement that we have all reached. I am surprised to hear that. I would be interested to know the particulars of why that comment would be made, simply because it is based on their necessity to negotiate. There are loans involved here, so it is not as if we are giving money to them. We are not giving money to them. If they want to make a loan, there are criteria for it. We are quite prepared to make that loan. One of the biggest complaints we get is that they are loans. First Nations believe they should not have to come to get a loan from the Government of Canada and negotiate — that in fact it should be a grant of sorts. That is a big issue for a number of First Nations, especially the smaller ones when it takes too long to negotiate, because it is a very expensive venture.

I would appreciate seeing that information and following it up for you because I am surprised to hear that. I have heard a number

En outre, il y a des négociations en cours avec les Gitanyows et la province, et le Canada leur a soumis une offre qu'ils sont en train d'étudier.

Il y a des négociations avec les Gitanyows depuis que la Commission des traités de la Colombie-Britannique a entamé ce processus en 1993-94.

**Le sénateur St. Germain:** Que répondez-vous, monsieur Molloy, quand on dit que le ministère des Affaires indiennes et le gouvernement fédéral contrôlent le financement et que les Premières nations ne reçoivent pas l'argent nécessaire pour s'occuper correctement de leurs revendications?

D'une certaine façon, cela les empêche de négocier correctement. Ils disent que c'est ce qui se passe, que le gouvernement fédéral ne leur fournit pas les fonds, qu'ils ne reçoivent pas un financement approprié à cause de la taille de leurs bandes et d'autres questions relatives à leur capacité à négocier de bonne foi.

**M. Molloy:** Dans le cadre de la négociation des traités de la Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral et celui de la province fournissent une certaine somme à la Commission des traités de la Colombie-Britannique, qui la répartit ensuite en fonction du nombre de Premières nations qui participent à ces négociations et d'autres facteurs. Les fonds que les Premières nations ont reçu de cette commission — et les Nisga'a en ont reçu avant cela parce qu'ils ont entamé ce processus avant la négociation sur les traités — sont des prêts. Donc, dans le cas des Nisga'a, le traité leur fait obligation de rembourser cette somme. Les autres bandes qui participent à ce processus en Colombie-Britannique empruntent l'argent à la commission, qui le répartit conformément aux critères qu'elle a établis.

**Le sénateur St. Germain:** D'après ces bandes, ce sont ces critères qui compromettent leurs efforts de négociation. Je ne fais que répéter ce qu'on m'a dit, monsieur le ministre. Je n'essaie pas d'inventer quoi que ce soit. Je fais peut-être erreur, mais c'est ce que je déduis des explications que m'ont données ces autres bandes.

**M. Nault:** D'après ce que je sais à titre de participant aux réunions sommet qu'organise la commission, le processus qu'elle a mis en place reflète un accord intervenu entre toutes les parties. Je suis surpris d'entendre cela. J'aimerais bien savoir en détail pourquoi ce commentaire a pu être fait, simplement parce que la raison en est qu'ils sont obligés de négocier. Il s'agit de prêts, ce n'est donc pas comme si nous leur donnions de l'argent. Nous ne leur donnons pas d'argent. S'ils veulent contracter un emprunt, ils doivent répondre à certains critères. Nous sommes tout à fait prêts à leur consentir ce prêt. Une des principales plaintes que nous recevons est que ce sont des prêts. Les Premières nations sont d'avis qu'elles ne devraient pas avoir à demander un prêt au gouvernement du Canada pour négocier — en fait, ce devrait être une sorte de subvention. C'est un gros problème pour plusieurs Premières nations, surtout les petites, quand la négociation prend trop longtemps, parce que cela coûte très cher.

Je serais heureux de recevoir ces renseignements et de vérifier de quoi il retourne à votre intention parce que je suis surpris

of complaints about our BCTC, but that has not been one of them. This is the first time I have heard that.

**Senator Sparrow:** The Charter of Rights, you state, does apply to the Nisga'a agreement, because it says so. However, the Charter of Rights applies to the Parliament of Canada and the provinces as well. Is that correct?

**Mr. Nault:** That is correct.

**Senator Sparrow:** Under the general provisions of the Constitution Act, the guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any original treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada, including any rights or freedoms that now exist by way of land claim agreements or may be so acquired. These certain rights are being acquired in this agreement.

It seems to me that there is a conflict there of how the Charter of Rights is applied. Even if it says in the agreement it applies, it does not necessarily apply under the Constitution.

**Mr. Molloy:** The treaty provides that the Charter of Rights and Freedoms applies. You then go to the Charter of Rights and Freedoms and look at all of the specific provisions of the Charter. The Charter is made up of a balance of individual and collective rights. In interpreting the Charter, obviously the court must look at section 35 as it applies in any particular instance. In a number of other sections, the collective right is given or it is suggested that it has to be taken into account in applying it against individual rights. There are provisions with respect to French language, separate schools, and a number of other such provisions.

**Senator Beaudoin:** There is no doubt that the Charter of Rights and Freedoms applies. However, the treaty rights under section 35 would also apply. There is no contradiction. In other words, they have the same rights as any other citizen, but, in addition, because they are aboriginal, they have treaty rights under section 35.

**Senator Christensen:** I am very familiar with the Yukon umbrella final agreement. I am certainly not an expert on it. Certainly many of the issues raised tonight, such as overlap and the enrollment commission, are issues that were dealt with there, such as identifying who are members of bands so they can ratify their different agreements. It is not something that is new, and it is not something that is just being dealt with here.

This agreement is set out as a precedent-setting agreement, a blueprint, if you will, and yet I do not see it as that. Each agreement, as you have pointed out, is being negotiated site-specific to try to meet the needs of that particular band. There are many things that are the same, but there are different parts of these agreements that are very specific to that particular band and its needs.

I see this as being perhaps a blueprint for British Columbia because it is the first one being put forward. Would you agree that that is what they are looking at? When they say this is a blueprint

d'entendre cela. J'ai entendu bien des plaintes à propos de notre Commission des traités de la Colombie-Britannique, mais pas celle-là. C'est la première fois que j'entends cela.

**Le sénateur Sparrow:** Vous dites que la Charte des droits s'applique à l'accord nisga'a, parce que dernier le stipule. La Charte des droits s'applique toutefois aussi au Parlement du Canada et aux provinces, n'est-ce pas?

**M. Nault:** C'est exact.

**Le sénateur Sparrow:** Aux termes des dispositions générales de la loi constitutionnelle, le fait que la Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment aux droits ou libertés qui existent maintenant en vertu des accords intervenus sur des revendications territoriales ou qui peuvent être acquis de cette façon. Cet accord confère de tels droits.

Il me semble qu'il y a un conflit quant à la façon dont la Charte des droits est appliquée. Même si l'accord dit qu'elle s'applique, ce n'est pas nécessairement le cas aux termes de la Constitution.

**M. Molloy:** Le traité prévoit que la Charte des droits et libertés s'applique. Vous pouvez alors consulter la Charte des droits et libertés pour examiner toutes ses dispositions précises. Elle inclut à la fois des droits individuels et des droits collectifs. Pour l'interpréter, il est évident que les tribunaux doivent voir comment l'article 35 s'applique dans un cas donné. Plusieurs autres articles mentionnent un droit collectif ou disent qu'il faut en tenir compte quand les droits individuels sont invoqués. Il y a des dispositions concernant le français, les écoles séparées et diverses autres questions.

**Le sénateur Beaudoin:** Il ne fait aucun doute que la Charte des droits et libertés s'applique. Les droits issus de traités mentionnés à l'article 35 s'appliqueraient toutefois également. Il n'y a pas de contradiction. En d'autres termes, ils ont les mêmes droits que tout autre citoyen, mais, en outre, du fait qu'ils sont autochtones, ils ont des droits issus de traités en vertu de l'article 35.

**Le sénateur Christensen:** Je connais très bien l'accord-cadre définitif du Yukon, mais je ne suis certainement pas experte en la matière. Certaines des questions soulevées aujourd'hui, comme le chevauchement et l'inscription, y étaient traitées, par exemple la détermination de l'appartenance aux bandes afin que les membres puissent ratifier les différents accords. C'est quelque chose qui n'est pas nouveau et qui n'est pas simplement traité ici.

On présente cet accord comme établissant un précédent, un modèle, en quelque sorte, et je ne le considère pourtant pas comme cela. Comme vous l'avez signalé, chaque accord est négocié en fonction d'une situation précise pour essayer de répondre aux besoins d'une bande donnée. De nombreuses choses sont semblables, mais il y a différentes parties de ces accords qui concernent très spécifiquement une bande déterminée et ses besoins.

Pour moi, c'est peut-être un modèle pour la Colombie-Britannique, parce que c'est le premier qu'on présente. Seriez-vous d'accord pour dire que c'est cela qu'ils prennent en

for everything else, it really is not. It is following on other agreements that have taken place in other areas.

**Mr. Nault:** Senator, one of the issues that confronts us every day as a government and as Canadians is that we continue to get more advice from the courts when they define certain areas of aboriginal law for us. Things have changed to some extent. I think it is fair to put that on the record.

Certain principles are common to all the negotiations across the country. Certainly, the Government of Canada has policies and seeks mandates based on those policies as we prepare to negotiate. As you know, as a minister, I must go to cabinet to get a mandate on every agreement on which we want to move forward. I cannot just go out there and decide for myself based on my wishes. Certain principles need to be met. Therefore, you will see some common elements across the country. Whether it be in the Northwest Territories, the Yukon, or in British Columbia, or wherever we are, you will see some of those common elements.

That is not to suggest that we are looking for a template. Those are obviously policy initiatives that suggest, for example, that we insist that the Charter apply. Will someone argue with me that that is a template? I suppose that, if you want to put it that way, yes, it would be, because I insist that the Charter apply because we will end up in court and we will be no further ahead than we were before. That is one of the principles that the government insists on at the negotiating table. I can list a whole series of those for you. That, for the sake of argument, I suppose, stimulates the opposition to suggest that this is what you will get all across B.C.

As I mentioned earlier, Mr. Molloy is also the negotiator for Sechelt, and he can tell you it is not in the interests of the First Nations Sechelt to be part of the constitutional family in the same way that this treaty is. That is perfectly all right by us because it still meets the principles that we have laid out — that the Charter will apply and certain laws that are important to Canada will apply.

**Senator Christensen:** Are there greater constitutional rights granted in the Nisga'a agreement than have been granted in other recently negotiated agreements?

**Mr. Nault:** I would say the answer to that question is "no".

**Senator Christensen:** Is there any ability at this point for amendments to this bill?

**Mr. Nault:** If you amend the bill, then we would kill the agreement. In fact, we would need to go back to the negotiating table because all three participants signed off on the treaty in good faith. The agreement must be accepted, and it is no different from Mr. Clinton signing a treaty with a foreign nation, or when we

consideration? Quand ils disent que c'est un modèle pour tout le reste, ce n'est pas réellement le cas. Il fait suite à d'autres accords qui sont intervenus dans d'autres secteurs.

**M. Nault:** Sénateur, une des questions auxquelles nous sommes confrontés tous les jours en tant que gouvernement et que Canadiens est que nous continuons à recevoir des opinions supplémentaires des tribunaux quand ils définissent à notre place certaines questions juridiques concernant les autochtones. Les choses ont changé dans une certaine mesure. Je pense qu'il est juste d'en faire état publiquement.

Certains principes sont communs à toutes les négociations dans l'ensemble du pays. Bien entendu, le gouvernement du Canada a des politiques sur la base desquelles il s'efforce d'établir les mandats de ses négociateurs. Comme vous le savez, en tant que ministre, je dois obtenir un mandat du Cabinet chaque fois que nous voulons engager des discussions sur un accord. Je ne peux pas m'aventurer à prendre des décisions par moi-même en fonction de mes désirs personnels. Certains principes doivent être respectés. Donc, vous constaterez qu'il y a des éléments communs dans tout le pays. Que ce soit dans les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon ou la Colombie-Britannique, ou n'importe où ailleurs, vous constaterez l'existence de certains de ces éléments communs.

Cela ne veut pas dire que nous cherchons un modèle. Évidemment, certaines initiatives politiques donnent à penser, par exemple, que nous insistons sur l'application de la Charte. Quelqu'un prétendra-t-il que c'est un modèle? Je suppose qu'on pourrait dire, si on le voulait, que c'en est un, parce que j'insiste sur l'application de la Charte parce que, sinon, nous nous retrouverons devant un tribunal et nous ne serons pas plus avancés qu'auparavant. C'est un des principes sur lesquels le gouvernement insiste lors des négociations. Je peux vous en dresser toute une liste. J'avancerai même que, je suppose, cela encourage l'opposition à laisser entendre que c'est ce qu'on aura dans toute la Colombie-Britannique.

Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, M. Molloy est aussi négociateur pour les Sechelt et il peut vous dire qu'il n'est pas dans l'intérêt de la Première nation sechelte d'appartenir à la famille constitutionnelle dans les mêmes conditions que celles de ce traité. Cela nous convient tout à fait parce que les principes que nous avons énoncés sont encore respectés — que la Charte s'appliquera, de même que certaines lois qui sont importantes pour le Canada.

**Le sénateur Christensen:** Cet accord concède-t-il aux Nisga'a des droits constitutionnels plus étendus que d'autres accords négociés récemment?

**M. Nault:** Je dirais que la réponse à cette question est «non».

**Le sénateur Christensen:** Est-il possible d'apporter maintenant des amendements à ce projet de loi?

**M. Nault:** Si vous amendez le projet de loi, nous annulerions l'accord. En fait, il nous faudrait reprendre les négociations parce que les trois participants se sont tous entendus sur ce traité de bonne foi. Il faut accepter cet accord, et c'est la même chose que quand M. Clinton signe un traité avec un pays étranger ou quand

signed the Free Trade Agreement. That was basically a take-it-or-leave-it relationship, and it is the very same with this.

Therefore, it is up to you to decide whether it is a job well done or not well done. If you throw the agreement back at me, then I must go back to the negotiating table because I have two other partners who would want to have a say as to why the Senate decided to change the treaty unilaterally. I do not have the right or the ability to do that.

**Senator Gill:** People have said that citizenship is a serious question. In this room we have aboriginal and non-aboriginal senators. Who decided that the Nisga'a were different? I think you have known that since the beginning. We have been trying to live together for 500 years. Today, I still have my Indian status card. Do you wish to know my number? I have a number on that card. Senator Watt has perhaps lost his tag, but he did have a tag.

**Senator Watt:** I still have my tag.

**Senator Gill:** Senator Watt had a tag around his neck. Who made the decisions in that regard?

The question of citizenship is a serious matter. In this country who has the right to decide who we are or who we would like to be? I am sure that non-aboriginal people decided for themselves, and their parents decided for themselves. We did not. The Nisga'a did not. Someone else defined our status and our citizenship. If we want to talk about citizenship seriously, then we have to consider the situation we have right now.

I do not wish to become emotional, but it is very difficult when we talk about that, my friends.

The Nisga'a are asking to define their own status for themselves. Is this not normal? Is that not the minimum that we can ask for in this country? It is about time that we define our status. Give us some room for that and have confidence. I do not think that aboriginal people are less capable than others. We can be very serious citizens of this country. We would like to build this country with you people. We would like to be your partners. You have been refusing to accept us since the beginning. We have tried to build this country and we have brought peace to this country. It is about time that we were given some room. The Nisga'a are asking for some room. Do you not think that it is about time that something is done? We must open our minds and hearts.

We are talking about different values. I find lawyers to be very bright and very useful, but sometimes it is very difficult to deal with lawyers. However, as a society, we need lawyers. I would ask you to give the Nisga'a some room.

**Senator St. Germain:** Mr. Chairman, I would like to comment on what the minister said regarding the opposition coming up with the word "template". We are not the opposition.

**Mr. Nault:** I was not talking about you, senator.

nous avons signé l'Accord de libre-échange. La proposition était, fondamentalement, à prendre ou à laisser, et il en va exactement de même dans ce cas-ci.

Donc, c'est à vous de décider si nous avons fait un bon travail ou non. Si vous rejetez l'accord, il faut alors que je reprenne les négociations parce que j'ai deux autres partenaires qui voudraient avoir leur mot à dire à propos des raisons pour lesquelles le Sénat a décidé de modifier le traité unilatéralement. Je n'ai ni le droit ni la possibilité de le faire.

**Le sénateur Gill:** Certains ont dit que la citoyenneté est une question importante. Dans cette salle, il y a des sénateurs autochtones et des non-autochtones. Qui a décidé que les Nisga'a étaient différents? Je pense que vous le savez depuis le début. Nous essayons de vivre ensemble depuis 500 ans. Aujourd'hui, j'ai encore mon certificat de statut d'Indien. Voulez-vous connaître mon numéro? Il y a un numéro sur ce certificat. Le sénateur Watt a peut-être perdu sa carte, mais il en avait une.

**Le sénateur Watt:** Je l'ai encore.

**Le sénateur Gill:** Le sénateur Watt avait une carte qui pendait à son cou. Qui prenait les décisions à cet égard?

La question de la citoyenneté est une question sérieuse. Dans notre pays, qui a le droit de décider qui nous sommes ou qui nous aimerions être? Je suis sûr que les non-autochtones l'ont décidé par eux-mêmes, et leurs parents aussi. Nous, non. Les Nisga'a, non plus. Quelqu'un d'autre définissait notre statut et notre citoyenneté. Si nous voulons parler sérieusement de la citoyenneté, nous devons examiner la situation actuelle.

Je ne veux pas me laisser guider par mes émotions, mais c'est très difficile quand nous parlons de cela, mes amis.

Les Nisga'a demandent à définir eux-mêmes leur propre statut. N'est-ce pas normal? N'est-ce pas le minimum que nous pouvons demander dans notre pays? Il est grand temps que nous définissions notre statut. Donnez-nous un peu d'espace pour cela et faites-nous confiance. Je ne pense pas que les autochtones aient des capacités inférieures aux autres. Nous pouvons être des citoyens très sérieux de notre pays. Nous aimerions construire notre pays avec vous. Nous aimerions être vos partenaires. Vous avez refusé de nous accepter depuis le début. Nous avons essayé de construire ce pays et nous avons amené la paix dans ce pays. Il est grand temps que vous nous donniez un peu d'espace. Les Nisga'a demandent un peu d'espace. Ne pensez-vous pas qu'il est grand temps de faire quelque chose? Nous devons ouvrir nos esprits et nos cœurs.

Nous parlons de valeurs différentes. Je trouve que les avocats sont très intelligents et très utiles, mais il est parfois difficile de traiter avec eux. Toutefois, dans notre société, nous avons besoin d'avocats. Je vous demanderais de donner un peu d'espace aux Nisga'a.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur le président, je voudrais commenter les propos du ministre à propos du fait que l'opposition aurait avancé le mot «modèle». Nous ne sommes pas l'opposition.

**M. Nault:** Je ne parlais pas de vous, sénateur.

**Senator St. Germain:** You made reference to the fact that anybody who brings it up in that context is the opposition. I want you to know, clearly and unequivocally, that we are not the opposition. It is the chief justice of this country who said, "We are all here to stay." We are being inundated.

I feel that my aboriginal ancestry is as important as Senator Gill's and Senator Watt's. I am taking issue with you on this because I am here to find a resolution to the Nisga'a agreement that all British Columbians can accept.

I will tell you what will happen. There will be a change of government some day in British Columbia. If we do not get this right, future bands will not be able to negotiate settlements because it is a tripartite situation where the province, the federal government, and the natives need to be involved.

The Nisga'a agreement is one thing, and it is as important as anything else. However, if you want certainty in future negotiations in the Province of British Columbia, we must negotiate with all of them. If, for some odd reason, we create a situation that is against the spirit of negotiation and the provincial government takes a stand of that nature, it is detrimental to the other 49 agreements with which you or some other minister must deal.

That is why we are questioning this. The non-natives in B.C. are saying, "Great, we will have a settlement. Will it be final? Is there accountability so that all the natives will benefit, not just the chiefs or those who are at the top?" These are the questions that we are being asked. We have a right and we have an obligation to question it from all aspects because this will be an historic agreement.

You made reference to municipalities. The Nisga'a negotiators made reference to the fact that transfer payments are made to municipalities. We are not dealing with a municipality here. If it were a delegated authority, there would be no discussion. This is different. This is another step. However, I am not saying we should not be doing this.

**Senator Gill:** It is a good step.

**Senator St. Germain:** I am not saying that it is not a good step. All I am saying is that my hope is that others in the province will be treated fairly and in a manner which will bring the certainty that we need for business.

**Mr. Nault:** Let me make something clear. I have stated over and over that this is not a template. For having said "opposition" I apologize. I do not look at the Senate as having opposition and I was always under the impression that, as the place of sober second thought, you were past that. I was talking about the Reform Party when I said "opposition". They have continually said to the B.C. population that this is a template for things to come. I have never made that comment, nor will I, because it is not the case. If I did make that comment, it would cause a gridlock in the negotiation

**Le sénateur St. Germain:** Vous avez fait référence au fait que toute personne qui avance cela dans ce contexte constitue l'opposition. Je veux que vous sachiez, clairement et sans équivoque, que nous ne sommes pas l'opposition. C'est le juge en chef de notre pays qui a dit: «Nous sommes tous ici pour y rester.» Nous sommes débordés.

Je pense que mon ascendance autochtone est aussi importante que celle du sénateur Gill et du sénateur Watt. Je ne suis pas d'accord avec vous à ce sujet parce que je suis ici pour trouver une façon de résoudre le problème de l'accord avec les Nisga'a que puissent accepter tous les habitants de la Colombie-Britannique.

Je vais vous dire ce qui va se passer. Il y aura un jour un changement de gouvernement en Colombie-Britannique. Si nous n'obtenons pas ce droit, à l'avenir, les bandes ne pourront pas négocier les règlements, parce que c'est un processus tripartite auquel il faut que la province, le gouvernement fédéral et les autochtones soient associés.

L'accord nisga'a est une chose, et il est aussi important que n'importe quoi d'autre. Toutefois, si vous voulez éliminer toute ambiguïté lors de futures négociations en Colombie-Britannique, nous devons négocier avec toutes les Premières nations. Si, pour je ne sais quelle raison, nous créons une situation contraire à l'esprit des négociations et si le gouvernement provincial adopte une attitude de cette nature, cela nuit au 49 autres accords dont vous devrez vous occuper, vous-même ou un autre ministre.

Voilà pourquoi nous contestons cela. En Colombie-Britannique, les non-autochtones disent: «Très bien, nous allons avoir un accord. Sera-t-il définitif? Une imputabilité est-elle prévue afin que tous les autochtones en bénéficient, pas simplement les chefs ou ceux qui sont en haut de l'échelle?» Voilà les questions qu'on nous pose. Nous avons le droit et nous avons l'obligation de poser des questions à propos de tous les aspects de cet accord parce qu'il sera historique.

Vous avez fait référence aux municipalités. Les négociateurs Nisga'a ont fait référence au fait que les municipalités reçoivent des versements de transfert. Il ne s'agit pas là d'une municipalité. S'il y avait délégation de pouvoir, il n'y aurait pas à en discuter. C'est différent. C'est un autre pas en avant. Je ne dis cependant pas que nous ne devrions pas le faire.

**Le sénateur Gill:** C'est un pas en avant positif.

**Le sénateur St. Germain:** Je ne dis pas le contraire. Tout ce que je dis c'est que j'espère que, dans la province, les autres seront traités équitablement et d'une façon qui mettra fin aux ambiguïtés, ce qui est nécessaire pour la bonne marche de l'économie.

**M. Nault:** Permettez-moi d'établir clairement quelque chose. J'ai abondamment répété que ce n'est pas un modèle. Je vous présente mes excuses pour l'emploi du mot «opposition». Je ne considère pas qu'il y a une opposition au Sénat et j'ai toujours eu l'impression que les sénateurs, qui examinent sereinement les questions qui leur sont soumises, sont au-dessus de cela. Je parlais du Parti réformiste quand j'ai dit «opposition». Ses membres disent constamment à la population de la Colombie-Britannique que c'est un modèle pour l'avenir; je n'ai jamais fait un tel

of the other agreements across the country. There are unique needs for First Nations, and I do not want to be on record as saying that the government believes this is a template, because it is not.

**Senator Lawson:** The former premier of B.C., Glen Clark, held it up and said, "This is the template for all future agreements."

**Mr. Nault:** He is not here any more, so you know what happens to people who cannot get it right. I am trying to distance myself from certain people in British Columbia, as you might imagine, and none of them is in this room.

I wish to say, Mr. Chairman, that I have attempted to stay at your committee longer than most would because this is very important business to the Government of Canada and to the people of Canada. I believe that we are now entering into a new era with First Nations people.

Yes, we are going where we have never been before, and we are insisting that we do so. We are breaking new ground, and we are suggesting, as some senators have suggested tonight, that we allow First Nations people to make up their own minds on what their relationship will look like. We need you to continue to review our work, because it is new ground, and we must make sure we get it right.

I am not afraid to get into debate, even from a legal context. I have the same view as some senators that sometimes too many lawyers at a negotiating table is not a good thing. As a labour negotiator, I tend to think we get a lot more done if we leave the lawyers at home. However, that is a different subject for a different time, and I do not want to cause our lawyers some frustration tonight.

I do think the strategy and the position of the Government of Canada — not just our government but previous governments — of negotiating versus litigation is really the way to go.

If I would leave you with one message tonight, it is that we believe this is a very good compromise. This is very much a middle-of-the-road agreement. A lot was given up by the Nisga'a people. Believe me, if you were at some of the other negotiating tables, or were aware of some of the things that were going on, you would probably agree that this is a very good agreement for all parties. We think that it deserves your attention, and we hope you will pass it, not just for the Government of Canada but, of course, for the Nisga'a people themselves.

I want to thank you for allowing me to come, for the very first time, to the Senate. I hope I will appear before you often, with

commentaire, et je ne le ferais pas, parce que ce n'est pas le cas. Si je le faisais, cela bloquerait les négociations des autres accords dans l'ensemble du pays. Les Premières nations ont des besoins particuliers et je ne veux pas qu'il soit établi que j'ai dit que, pour le gouvernement, cet accord est un modèle, parce que ce n'est pas vrai.

**Le sénateur Lawson:** L'ancien premier ministre de la Colombie-Britannique, Glen Clark, l'a brandi en disant: «C'est le modèle de tous les futurs accords.»

**M. Nault:** Il n'est plus là, vous savez donc ce qui arrive aux gens qui ne comprennent pas ce qui se passe. J'essaie de prendre mes distances par rapport à certaines personnes de la Colombie-Britannique, comme vous pouvez l'imaginer, et aucune d'entre elles n'est ici dans cette salle.

Je souhaite dire, monsieur le président, que j'ai essayé de rester à votre comité plus longtemps que la plupart des gens le feraient parce que c'est une question très importante pour le gouvernement du Canada et pour la population du Canada. Je crois que nous entrons maintenant dans une ère nouvelle dans nos relations avec les Premières nations.

Oui, nous allons là où nous ne sommes jamais allés auparavant, et nous insistons pour le faire. Ce que nous faisons n'a jamais été fait et, à notre avis, comme les sénateurs l'ont dit ce soir, nous pensons qu'il faut permettre aux gens des Premières nations de décider eux-mêmes de la forme que prendront leurs relations. Il faut que vous continuiez à examiner notre travail, parce que c'est quelque chose de nouveau, et nous devons faire en sorte de ne pas nous tromper.

Je n'ai pas peur de m'engager dans un débat, même dans un contexte juridique. Comme certains sénateurs, je pense qu'il n'est pas toujours bon qu'il y ait trop d'avocats à la table de négociation. En tant que négociateur syndical, j'ai tendance à penser que nous pouvons obtenir de bien meilleurs résultats si nous laissons les avocats chez eux. Toutefois, c'est un autre sujet à discuter une autre fois, et je ne veux pas créer de frustration chez nos avocats ce soir.

Je pense que la stratégie et la position adoptées par le gouvernement du Canada — pas seulement par notre gouvernement, mais aussi par les gouvernements précédents —, qui consiste à préférer la négociation au litige, est réellement la bonne solution.

Si je dois vous laisser un message ce soir, c'est qu'à notre avis, c'est un très bon compromis. C'est, dans une large mesure, un accord équilibré. Les Nisga'a ont renoncé à beaucoup de choses. Croyez-moi, si vous aviez siégé à certaines des tables de négociation ou si vous aviez été au courant de certaines des choses qui se sont passées, vous conviendriez probablement que c'est un très bon accord pour toutes les parties. Nous pensons qu'il mérite que vous lui accordiez votre attention, et nous espérons que vous l'adopterez, non seulement pour le gouvernement du Canada, mais, bien entendu, pour les Nisga'a eux-mêmes.

Je tiens à vous remercier de m'avoir permis de venir, pour la toute première fois, au Sénat. J'espère que je comparaitrai souvent

other agreements and treaties, so that we can have this discussion many times.

As I have said to my colleagues, I am the only minister in recent memory who lobbied for this job. Maybe I am a little bit different, but I do think this is a great place to work and an exciting place to be, working on our relationship for the new millennium. I always enjoy the opportunity to talk about aboriginal people and their position in Canada.

If you want me to return, I will, but I cannot stay so late the next time because I have a three-year-old who cries if I do not go home. He has been crying for the last hour and a half, so I must go.

**Senator Tkachuk:** I recognize the frustration of Senators Gill and Sibbeston on this matter but, Mr. Chairman, I would tell you now that I am going to be nitpicky about this bill. Those of us from the west have seen what happens when closure takes place, as it did in British Columbia, and people are afraid to talk about what is in the agreement.

I have no excuses to make to anyone about my commitment to see a resolution and an end to this problem. I have stated my case for five years on this issue. I think our chairman and our deputy chairman have done a good job in agreeing to a time frame of, I believe, eight weeks.

**The Chairman:** We do not have an agreement on a specific time frame.

**Senator Tkachuk:** I saw the list of witnesses, so I think that we will have a thorough examination of this bill. We will expose this bill for what it is, which I think is a reasonable agreement. It may have some problems, but they will be out in the public. That is the job we have to do. That is the commitment we must make, and it has nothing to do with anything but making sure that the Canadian people have an opportunity to see what is contained in the agreement. A rush to do this will cause the same kinds of problems that were caused in British Columbia, and I do not think we want to see that in other parts of Canada. From my point of view, and from my side's point of view, we are committed to examining this bill to its full extent. It has nothing to do with anything else but examining this bill, which is our job as senators.

**The Chairman:** It is my intention to lead a thorough and careful examination of this bill. It will be historic, particularly in the Province of British Columbia. Clearly, I am a supporter of this bill. I have been working with the issues dealt with in this bill for many years, so I am not racing to catch up. However, I recognize that a large number of people at this table will have to make a decision, and that they need time to examine and understand the issues before this committee. I know the minister understands and accepts that.

devant vous à propos d'autres accords et d'autres traités, afin que nous puissions reprendre cette discussion à de nombreuses reprises.

Comme je l'ai dit à mes collègues, je suis le seul ministre de ces dernières années qui ait cherché à obtenir ce poste. Je suis peut-être un peu différent, mais je pense que c'est un merveilleux endroit où travailler et je suis enthousiaste à l'idée de travailler à la mise en place de nos relations pour le nouveau millénaire. Je suis toujours content d'avoir l'occasion de parler des autochtones et de leur place au Canada.

Si vous voulez que je revienne, je le ferai, mais je ne pourrai pas rester aussi tard la prochaine fois parce que j'ai un enfant de trois ans qui pleure si je ne rentre pas à la maison. Il pleure depuis une heure et demie, je dois donc m'en aller.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suis conscient de la frustration qu'éprouvent les sénateurs Gill et Sibbeston à ce sujet, mais, monsieur le président, je vous dirai maintenant que je couperai les cheveux en quatre à propos de ce projet de loi. Ceux d'entre nous qui viennent de l'Ouest ont vu ce qui se passe quand on empêche tout débat, comme cela s'est produit en Colombie-Britannique, et que les gens ont peur de parler de ce qui figure dans l'accord.

Je n'ai pas à m'excuser auprès de qui que ce soit pour ma détermination à régler définitivement ce problème. Cela fait cinq ans que j'expose mes idées sur cette question. Je pense que notre président et notre vice-président ont eu raison d'accepter un échéancier de, je crois, huit semaines.

**Le président:** Nous ne nous sommes pas entendus sur un échéancier précis.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai vu la liste des témoins, je pense donc que nous examinerons ce projet de loi en profondeur. Nous montrerons ce qu'il est, c'est-à-dire, je pense, un accord raisonnable. Il présente peut-être certains problèmes, mais ils seront exposés publiquement. C'est le travail que nous devons faire. C'est l'engagement que nous devons prendre, et ce n'est pas pour autre chose que pour nous assurer que la population canadienne ait la possibilité de voir ce que contient cet accord. Agir de façon précipitée entraînerait des problèmes du même genre que ceux qui se sont produits en Colombie-Britannique, et je ne pense pas que nous voulions voir cela dans d'autres parties du Canada. De mon point de vue et de celui des gens de mon parti, nous sommes déterminés à examiner ce projet de loi de façon exhaustive. Il ne s'agit de rien d'autre que d'examiner ce projet de loi, ce qui est notre travail de sénateurs.

**Le président:** J'ai l'intention de présider à un examen approfondi et attentif de ce projet de loi. Il sera historique, en particulier en Colombie-Britannique. Il est clair que je suis en faveur de ce projet de loi. Je m'occupe des questions sur lesquelles il porte depuis de longues années, je n'ai donc pas un retard à combler à toute vitesse. Je suis toutefois conscient qu'un grand nombre de personnes ici présentes devront prendre une décision et qu'il leur faut du temps pour examiner et comprendre les questions dont est saisi notre comité. Je sais que le ministre le comprend et l'accepte.

Mr. Minister, on behalf of the committee, let me say that we greatly appreciate the three hours that you have spent with us tonight. I want to tell you that, at some later time, your three-year-old will really appreciate the time you put in tonight with your colleagues, working with us on these issues. I believe we have gained some focus. I do not think you saw any partisanship in this committee of the kind you see in your house. I believe that we will be sober, serious, and positive about our approach.

I want to note for the record that 18 senators were here this evening and stayed with you all the way to hear what you and your colleagues had to say.

**Mr. Nault:** Before I go, I again want to extend the invitation that, if there is any further information we can provide, we will. I am of the same view as Senator Tkachuk which is that there is a need to have extensive discussion and to nitpick. We look forward to that, because we had a lot of difficulty in the other place in getting down to the facts of the treaty. We were very annoyed about the fact that, in the other place, we did not get to talk about the particular clauses and the chapters and what they mean. I think that was a disservice to Canadians and British Columbians. If there is anything we can do, the officials are at your disposal. We are prepared to give you everything except our legal advice.

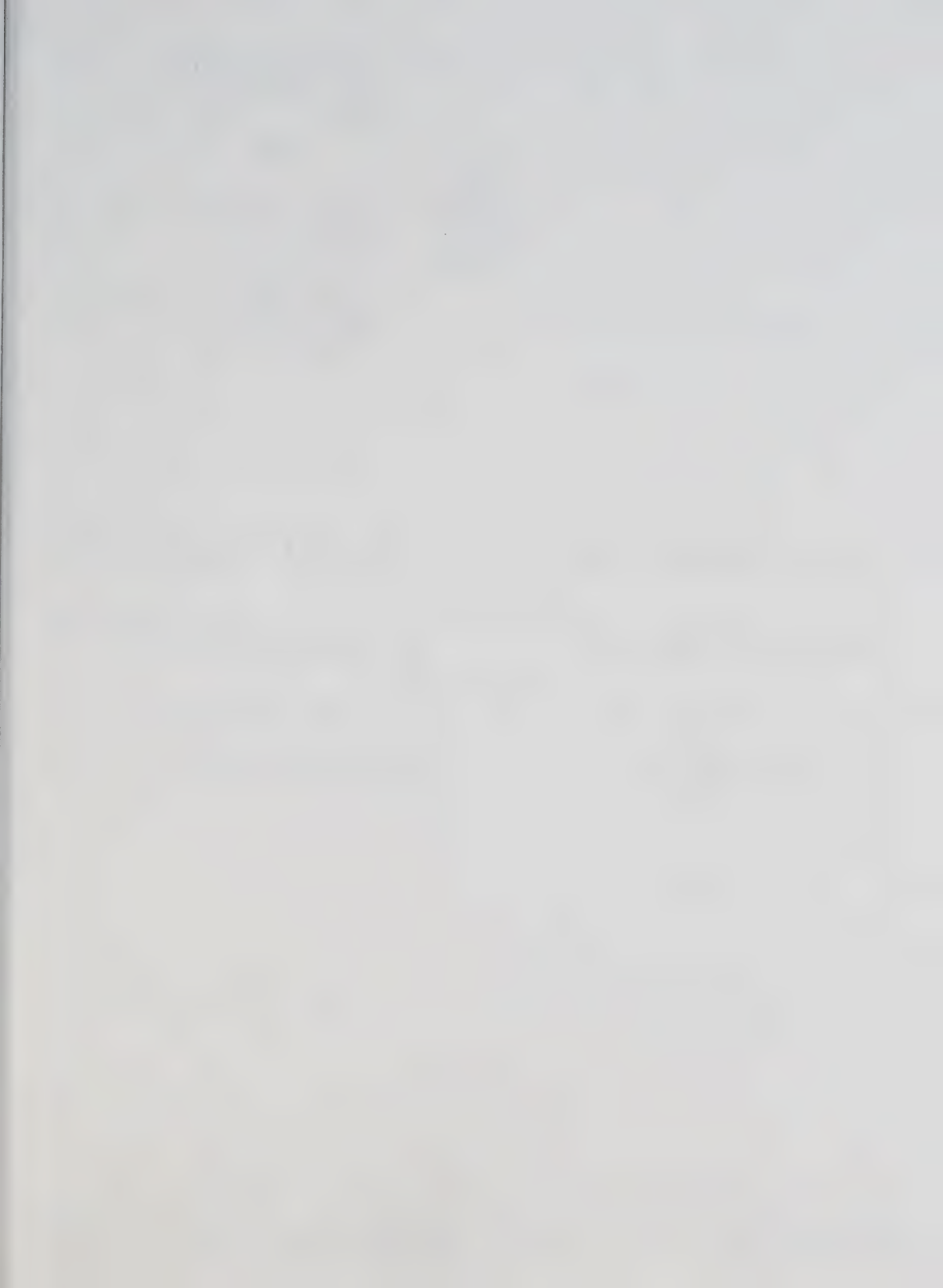
The committee adjourned.

Monsieur le ministre, au nom du comité, permettez-moi de vous dire que nous vous sommes très reconnaissants d'avoir passé trois heures avec nous ce soir. Je tiens à vous dire qu'un jour, votre enfant de trois ans appréciera réellement le temps que vous avez passé ici avec vos collègues pour étudier ces questions avec nous. Je crois que nous voyons plus clairement les choses. Je ne pense pas que vous ayez vu se manifester dans notre comité un esprit partisan comme vous le voyez dans votre Chambre. Je pense que nous aborderons ce projet de loi de façon sereine, sérieuse et positive.

Je tiens à signaler publiquement que 18 sénateurs étaient présents ici ce soir et sont restés avec vous jusqu'à la fin pour entendre ce que vos collègues et vous-même aviez à dire.

**M. Nault:** Avant de m'en aller, je veux vous rappeler que, si vous avez besoin de renseignements supplémentaires, nous vous les fournissons. Comme le sénateur Tkachuk, je pense qu'il est nécessaire d'avoir une discussion approfondie et de couper les cheveux en quatre. Nous espérons qu'il en sera ainsi, parce qu'à l'autre endroit, nous avons eu beaucoup de mal à examiner concrètement le traité. Nous avons été très irrités par le fait qu'à l'autre endroit, nous n'avons pas pu parler en détail des dispositions des chapitres de l'accord et de leur signification. Je pense que c'était un mauvais service envers la population du Canada et de la Colombie-Britannique. S'il y a quelque chose que nous pouvons faire, les fonctionnaires sont à votre disposition. Nous sommes prêts à vous présenter tout ce que vous voulez, sauf notre avis juridique.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Robert Nault, P.C., M.P., Minister of Indian  
Affairs and Northern Development

L'honorable Robert Nault, c.p., député, ministre des Affaires  
indiennes et du Nord canadien

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*      *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Andrew Beynon, Senior Counsel;

Andrew Beynon, avocat-conseil principal;

Tom Molloy, Chief Federal Negotiator.

Tom Molloy, négociateur en chef du gouvernement fédéral.



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable JACK AUSTIN, P.C.

---

Tuesday, February 22, 2000

Wednesday, February 23, 2000

---

Issue No. 4

**Second and third meetings on:**

Bill C-9, An Act to give effect to the  
Nisga'a Final Agreement

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Peuples autochtones

*Président:*  
L'honorable JACK AUSTIN, c.p.

---

Le mardi 22 février 2000

Le mercredi 23 février 2000

---

Fascicule n° 4

**Deuxième et troisième réunions concernant:**

Le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de  
l'Accord définitif Nisga'a

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Jack Austin, P.C., *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk  
\* Boudreau, P.C.  
(or Hays)  
Chalifoux  
Christensen  
DeWare  
Gill

Johnson  
\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Pearson  
Sibbeston  
Tkachuk  
Watt

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président:* L'honorable Jack Austin, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Gerry St. Germain, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk  
\* Boudreau, c.p.  
(ou Hays)  
Chalifoux  
Christensen  
DeWare  
Gill

Johnson  
\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Pearson  
Sibbeston  
Tkachuk  
Watt

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 22, 2000

(9)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:05 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Austin, P.C., presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, St. Germain, P.C., Sibbeston and Tkachuk (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators: Grafstein, Sparrow and Wilson (3).

*In attendance:* *From the Library of Parliament:* Mary Hurley and Tonina Simeone; *From the Senate Committees Directorate:* Josée Thérien, Legislative Clerk.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (*See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference*)

**WITNESSES:**

*From the Nisga'a Tribal Council:*

Dr. Joseph Gosnell Sr., President;

Edmond Wright, Secretary Treasurer;

Nelson Leeson, Executive Chairperson;

Harry Nyce Sr., Senior Resources Negotiator;

James Aldridge, Legal Counsel.

Dr. Gosnell, Nelson Leeson, James Aldridge, Harry Nyce Sr. and Edmond Wright made an opening statement and answered questions.

The document entitled "Facts about the Nisga'a/Gitanyow Dispute" dated November 25, 1999 and prepared by the Nisga'a Tribal Council was filed as an exhibit with the clerk of the committee (Exhibit 5900 A1/C-9, 4 "1").

At 11:26 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2000

(10)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 5:50 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Austin, P.C., presiding.

**PROÇÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 22 février 2000

(9)

*[Traduction]*

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Austin, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, St. Germain, c.p., Sibbeston et Tkachuk (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Grafstein, Sparrow et Wilson (3).

*Également présents:* *De la Bibliothèque du Parlement:* Mary Hurley et Tonina Simeone; *de la Direction des comités du Sénat:* Josée Thérien, commis législatif.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 février 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif Nisga'a. (*Voir le texte intégral de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 3 du mercredi 16 février 2000.*)

**TÉMOINS:**

*Du Conseil tribal Nisga'a:*

M. Joseph Gosnell père, président;

Edmond Wright, secrétaire-trésorier;

Nelson Leeson, président-directeur général;

Harry Nyce père, négociateur principal des ressources;

James Aldridge, conseiller juridique.

MM. Joseph Gosnell, Nelson Leeson, James Aldridge, Harry Nyce père et Edmond Wright font une déclaration liminaire et répondent aux questions.

Le document intitulé «Quelques faits à propos du différend entre la Nation Nisga'a et la bande Gitanyow» daté du 25 novembre 1999 et préparé par le Conseil tribal Nisga'a est déposé auprès de la greffière du comité (pièce 5900 A1/C-9, 4 «1»).

À 11 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le mercredi 23 février 2000

(10)

*[Traduction]*

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 17 h 50, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Austin, c.p. (*président*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators: Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Tkachuk (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators: Beaudoin, Comeau, Sparrow, Grafstein and Wilson (5).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley; From the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference)

#### WITNESSES:

*From the Liberal Party of British Columbia:*

Michael de Jong, M.L.A.

*From the Fraser Institute:*

Gordon Gibson, Senior Fellow, Canadian Studies

*From the British Columbia Treaty Commission:*

Miles Richardson, Chief Commissioner

*From the University of Ottawa:*

Bradford Morse, Faculty of Law.

*From the Gitksan Nation:*

Charlotte Sullivan;

Elmer Derrick;

Earl Muldon;

Art Wilson;

Barbara Clifton.

Michael de Jong, MLA, made an opening statement and answered questions.

Mr. de Jong tabled a binder with the clerk of the Committee which was retained as Exhibit 5900 A1/C-9, 4 "2".

At 6:60 p.m., Gordon Gibson made an opening statement and answered questions.

At 7:45 p.m., Miles Richardson made an opening statement and answered questions.

At 8:20 p.m., Bradford Morse made an opening statement and answered questions.

At 8:50 p.m., Charlotte Sullivan made an opening statement and, together with Elmer Derrick, answered questions.

The Honourable Senator St. Germain made reference to a map of northern British Columbia showing various Aboriginal lands, which was tabled with the clerk of the Committee as Exhibit 5900 A1/C-9, 4 "3".

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs: Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, St. Germain, c.p., et Tkachuk (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs: Beaudoin, Comeau, Sparrow, Grafstein et Wilson (5).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley; de la Direction des comités sénatoriaux: Josée Thérien, commis parlementaire.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 février 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif Nisga'a. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du mercredi 16 février 2000).

#### TÉMOINS:

*Du Parti libéral de la Colombie-Britannique:*

Michael de Jong, député.

*De l'Institut Fraser:*

Gordon Gibson, agrégé supérieur de recherche, études canadiennes.

*De la Commission des traités de la Colombie-Britannique*

Miles Richardson, commissaire en chef.

*De l'Université d'Ottawa:*

Bradford Morse, Faculté de droit.

*De la Nation gitksane:*

Charlotte Sullivan;

Elmer Derrick;

Earl Muldon;

Art Wilson;

Barbara Clifton.

Michael de Jong, député, fait une déclaration et répond aux questions.

M. de Jong, député, dépose auprès de la greffière du comité un classeur qui est annexé comme la pièce 5900 A1/C-9, 4 «2».

À 18 h 60, Gordon Gibson fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 45, Miles Richardson fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 20, Bradford Morse fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 50, Charlotte Sullivan fait une déclaration et, avec Elmer Derrick, répond aux questions.

L'honorable sénateur St. Germain fait mention d'une carte du nord de la Colombie-Britannique qui indique les diverses terres autochtones; elle a été déposée auprès de la greffière du comité comme pièce 5900 A1/C-9, 4 «3».

Earl Muldon and Elmer Derrick continued to answer questions.

Earl Muldon et Elmer Derrick continuent de répondre aux questions.

At 9:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 21 h 40, le comité suspend la séance jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 22, 2000.

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 9:05 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jack Austin, P.C.,** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we continue our examination of Bill C-9 to give effect to the Nisga'a Final Agreement.

This morning our witnesses from the Nisga'a Tribal Council are: Dr. Joseph Gosnell, President; Mr. Edmond Wright, Secretary Treasurer; Mr. Nelson Leeson, Executive Chairperson; Mr. Harry Nyce, Senior Resources Negotiator, and Mr. James Aldridge, Legal Counsel.

Dr. Gosnell, as I am sure you would wish it to be, this is probably the last time you will have to appear in the legislative process. We welcome you. We know the long years that you and the Nisga'a Tribal Council have put into the process we are now examining. We look forward to hearing from you. Please proceed.

**Dr. Joseph Gosnell, President, Nisga'a Tribal Council:** Honourable senators, we greatly appreciate the opportunity to appear before the committee this morning. We should like honourable senators to be absolutely certain of the position of our Tribal Council on the Nisga'a treaty.

The Nisga'a Tribal Council welcomes the opportunity to appear before this committee to discuss the Nisga'a treaty, which is also referred to as the Nisga'a Final Agreement. We have closely followed the debate in the Senate and are pleased to have the opportunity to address the concerns raised by senators during second reading of Bill C-9.

The treaty represents the culmination of more than a century of our people's struggle for a just and honourable settlement of the land question. Throughout this struggle, we have consistently advanced our claim to aboriginal title and our right to govern ourselves within Canada.

The agreement before you does not include everything that we wanted. It is a compromise, but we have always known that compromise is necessary if negotiated agreements are to be reached. We are proud of the treaty, and we look forward to its early ratification by Canada.

Many of you are aware of our nation's long journey. It is now 112 years since our ancestors, together with the chiefs of the Tsimshian Nation travelled to Victoria, only to be turned away, their requests for treaty negotiations rejected by the provincial government of the day.

On May 21, 1913, our people lodged a petition with His Majesty's Privy Council in London, seeking a determination of our rights in and to our ancestral homeland. Accompanying the

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 22 février 2000

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones auquel est renvoyé le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif Nisga'a, se réunit aujourd'hui, à 9 h 05, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Jack Austin, c.p.,** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons l'examen du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif Nisga'a.

Ce matin, nous recevons les représentants du Conseil tribal Nisga'a suivants: M. Joseph Gosnell, président; M. Edmond Wright, secrétaire-trésorier; M. Nelson Leeson, président-directeur général; M. Harry Nyce, négociateur principal des ressources; M. James Aldridge, conseiller juridique.

Monsieur Gosnell, c'est probablement la dernière fois que vous avez à comparaître dans le cadre du processus législatif, et je suis sûr que vous n'en êtes pas mécontent. Nous vous souhaitons la bienvenue. Nous sommes conscients des longues années que vous-même et le Conseil tribal Nisga'a ont consacrées au processus que nous examinons. Nous attendons votre déclaration avec impatience, si bien que je vous cède la parole sans plus tarder.

**M. Joseph Gosnell, président, Conseil tribal Nisga'a:** Honorables sénateurs, nous sommes très heureux d'avoir la possibilité de comparaître devant le comité ce matin. Nous aimerions que les honorables sénateurs soient parfaitement au fait de la position de notre Conseil tribal au sujet du traité Nisga'a.

Le Conseil tribal Nisga'a remercie le comité de lui donner l'occasion de discuter du traité Nisga'a, également connu sous le nom d'Accord définitif Nisga'a. Nous avons suivi de près les débats du Sénat, et nous nous réjouissons de pouvoir apporter des réponses aux questions soulevées par les sénateurs pendant la deuxième lecture du projet de loi C-9.

Le traité est l'aboutissement de plus d'un siècle de lutte menée par notre peuple pour obtenir un règlement juste et honorable de la question des terres. Tout au long de cette lutte, nous n'avons cessé d'affirmer notre titre aborigène et notre droit à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada.

L'Accord dont il est question aujourd'hui ne fait pas droit à toutes nos revendications. C'est un compromis, mais nous savons que la conclusion d'un accord l'exige. Nous sommes fiers du traité et espérons que le Canada le ratifiera dans les plus brefs délais.

Nombreux sont ceux qui, parmi vous, connaissent le long périple de notre nation. Il y a 112 ans de cela, nos ancêtres et les chefs de la Nation Tsimshian se sont rendus à Victoria pour demander la négociation d'un traité, mais ils ont été éconduits par le gouvernement provincial de l'époque.

Le 21 mai 1913, notre peuple a présenté une pétition au Conseil privé de Sa Majesté à Londres afin d'obtenir qu'une décision soit prise au sujet de nos droits à la propriété de nos terres ancestrales

petition was a statement that was unanimously adopted at a meeting of the Nisga'a Nation or tribe of Indians held at Kincolith on January 22, 1913. That statement included the following:

We are not opposed to the coming of the white people into our territory, provided this be carried out justly and in accordance with the British principles embodied in the Royal Proclamation. If therefore, as we expect, the aboriginal rights which we claim should be established by the decision of His Majesty's Privy Council, we would be prepared to take a moderate and reasonable position. In that event, while claiming the right to decide for ourselves the terms upon which we would deal with our territory, we would be willing that all matters outstanding between the Province and ourselves should be finally adjusted by some equitable method to be agreed upon which should include representation of the Indian Tribes upon any Commission which might then be appointed.

Our people have stood by that approach ever since. We have insisted on a treaty in accordance with the principles set out in the Royal Proclamation of 1763. We have taken a moderate and reasonable position, as we said we would in 1913, and we have continued to claim the continuing right to decide for ourselves the terms upon which we will deal with our territory.

Unfortunately, our petition was never considered by the Privy Council.

In the same year as our petition was brought, Duncan Campbell Scott became deputy superintendent general of Indian Affairs. Mr. Scott believed that the correct policy to be taken by the Government of Canada was the assimilation of our people. He is quoted as saying:

I want to get rid of the Indian problem. Our objective is to continue until there is not a single Indian in Canada that has not been absorbed into the body politic and there is no Indian Question and no Indian Department.

Mr. Scott's policies of assimilation were reflected in the administration of the Indian Act for many years thereafter, with the tragic results of which we are all aware. No doubt he considered that he was pursuing a policy of equality.

In 1927, your predecessors in Parliament made it an offence to raise money to prosecute any claim of an Indian tribe or band, including a claim in respect of the land question. They also banned the so-called potlatch, our traditional feast system. For many years, the land question, like our culture, was forced underground. Our people were placed on reserves, our children in residential schools.

Some have said that these measures were all done with good intentions, and perhaps they were, to the extent that well-intentioned people thought that the eradication of our cultures, the removal of our land and resources, and the

et des droits que nous pouvons exercer sur ces terres. Cette pétition était accompagnée d'une déclaration adoptée à l'unanimité lors d'une réunion de la Nation Nisga'a — ou tribu d'Indiens — à Kincolith, le 22 janvier 1913. Cette déclaration comportait les remarques suivantes:

Nous ne sommes pas opposés à ce que les Blancs viennent s'installer sur notre territoire, à condition que cela se fasse dans le respect de la justice et conformément aux principes britanniques contenus dans la Proclamation royale. Si donc, comme nous nous y attendons, les droits autochtones que nous revendiquons étaient établis sur décision du Conseil privé de Sa Majesté, nous serions prêts à adopter une position modérée et raisonnable. Dans ce cas, tout en revendiquant le droit de décider nous-mêmes des conditions dans lesquelles nous traiterions les questions relatives à notre territoire, nous serions prêts à accepter que toutes les affaires pendantes entre la province et nous-mêmes soient réglées de manière définitive, selon une méthode équitable dont nous conviendrions, prévoyant notamment que les tribus indiennes seraient représentées à toute commission qui pourrait alors être nommée.

Notre peuple s'en tient à cette approche depuis lors. Nous avons insisté pour que le traité respecte les principes de la Proclamation royale de 1763. Nous avons adopté une position raisonnable et modérée, comme nous l'avions promis dans la déclaration de 1913. Et nous n'avons pas cessé de revendiquer le droit de fixer les modalités d'utilisation de notre territoire.

Malheureusement, notre pétition n'a jamais été prise en considération par le Conseil privé.

L'année où nous avons présenté cette pétition, Duncan Campbell Scott est devenu sous-surintendant général des Affaires indiennes. Pour M. Scott, l'assimilation de notre peuple était la politique appropriée à adopter par le gouvernement du Canada. Il aurait déclaré:

Je veux me débarrasser du problème des Indiens. Notre objectif est de continuer jusqu'à ce que tous les Indiens au Canada aient été absorbés dans la société, qu'il n'y ait plus de question indienne ni de ministère des Indiens.

Les politiques de M. Scott continueront à marquer l'administration de la Loi sur les Indiens pendant de nombreuses années, avec les tragiques résultats que nous connaissons tous bien. M. Scott était sans aucun doute convaincu qu'il poursuivait une politique de promotion de l'égalité.

En 1927, vos prédécesseurs au Parlement rendirent illégale la collecte d'argent pour soutenir les revendications d'une tribu ou d'une bande indienne, y compris les revendications territoriales. Ils interdirent également nos potlachs, la tradition de fêtes qui est la nôtre. Pendant de nombreuses années, nos préoccupations territoriales, de même que notre culture ont été réprimées. Les membres de notre peuple ont été placés dans des réserves, nos enfants, dans des pensionnats.

D'aucuns ont affirmé que ces mesures avaient été prises avec de bonnes intentions. C'est peut-être vrai, compte tenu que les gens bien intentionnés estimaient alors que, pour une raison ou pour une autre, l'éradication de notre culture, la confiscation de

assimilation of our people was somehow in our best interests. Of course, those initiatives failed. They all denied First Nations the ability to represent our own interests and to negotiate agreements with a view to our continuation as peoples. They were designed instead to facilitate our assimilation and extinction.

The land question did not go away. Despite the Indian Act, the residential schools, the poverty, and the years of watching our land and resources disappear in order to make other people wealthy, we were not assimilated, Mr. Chairman. We survived, and today the Nisga'a Nation stands before you proud of our survival, proud to enter into the new relationship defined by the Nisga'a treaty.

The modern era in our struggle begins with the birth of the Nisga'a Tribal Council in 1955. It inherited the task of the Nisga'a Land Committee of a generation before.

In 1967, we were faced with the continued refusal of both the federal and provincial governments to negotiate a settlement of the land question. Accordingly, we commenced the litigation known as the *Calder* case after our president of the day, Dr. Frank Calder, now our president emeritus.

While our case was working its way through the law courts, the federal government, under the leadership of Prime Minister Pierre Trudeau, introduced the famous white paper to which reference has been made during the current debate. In the eyes of many, the white paper embodied a policy not of equality but, once again, of assimilation and denial of our rights as aboriginal people. That policy was rejected.

Moreover, its fundamental premise that aboriginal rights are nothing more than "historical might-have-beens," was rejected by the Supreme Court of Canada in its decision in *Calder* handed down in 1973. The court ruled that aboriginal title exists at common law, regardless of any grant or act of recognition by the Crown. Even though the court divided evenly on the question of whether our aboriginal title had been extinguished prior to Confederation, the decision led Prime Minister Trudeau to observe that "maybe you have more rights than we thought you did."

More important, it led to the establishment of the federal government's Comprehensive Land Claims Policy in 1973. Under that policy, many other aboriginal people have negotiated and reached land claims agreements or modern treaties.

In 1976, pursuant to that same policy, negotiations between Canada and the Nisga'a Tribal Council commenced. That was more than 23 years ago. In the early years, the Government of British Columbia attended only as observers, a fact which made final agreement impossible.

In the early 1980s, the Nisga'a participated with other aboriginal groups in persuading governments to include what is now section 35(1) and (2) in the new constitutional package. Since

nos terres et de nos ressources et l'assimilation de notre peuple étaient dans notre intérêt. Évidemment, ces initiatives ont échoué: elles déniaient aux Autochtones la capacité de représenter leurs propres intérêts et de négocier des accords pour continuer à exister en tant que peuples: elles étaient plutôt conçues pour faciliter notre assimilation et notre extinction.

La question des terres n'a pas disparu. Malgré la Loi sur les Indiens, malgré les pensionnats, la pauvreté et notre impuissance à empêcher que nos terres et nos ressources ne contribuent à l'enrichissement d'autrui, nous n'avons pas été assimilés, monsieur le président. Nous avons survécu. Et aujourd'hui, la Nation Nisga'a se présente devant vous, fière de sa survie, fière d'inaugurer la nouvelle relation définie par le traité Nisga'a.

L'ère moderne de notre combat commence avec la création du Conseil tribal Nisga'a en 1955. Celui-ci héritait des responsabilités du Comité des terres Nisga'a de la génération précédente.

En 1967, nous nous sommes heurtés au refus persistant des gouvernements fédéral et provinciaux de négocier un règlement de nos revendications territoriales. Nous avons donc engagé un procès connu aujourd'hui sous le nom de l'affaire *Calder*, du nom de notre président de l'époque, M. Frank Calder, notre président émérite actuel.

Alors que notre affaire suivait son cours devant les tribunaux, le gouvernement fédéral, dirigé par le premier ministre Trudeau, a présenté le célèbre livre blanc auquel il a été fait allusion au cours du présent débat. Aux yeux de beaucoup, ce livre blanc ne représentait pas une politique d'égalité, mais une politique d'assimilation et de déni de nos droits en tant qu'Autochtones. Cette politique a été rejetée.

De plus, le principe fondamental de ce document selon lequel les droits autochtones ne représentent rien d'autre que des «possibilités qui ne se sont jamais concrétisées», a été rejeté par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Calder* en 1973. La Cour a en effet décidé que le titre aborigène existe en common law, sans égard à une concession ou un acte de reconnaissance éventuel de la Couronne. Bien que les avis des membres de la cour aient été également partagés sur la question de savoir si notre titre aborigène avait été aboli avant la Confédération, l'arrêt rendu avait amené le premier ministre Pierre Trudeau à déclarer: «Peut-être avez-vous plus de droits que nous ne le pensions».

Point plus important, cette décision a conduit à l'établissement de la politique de revendications territoriales globales du gouvernement fédéral en 1973, qui a permis à de nombreux autres peuples autochtones de négocier et de conclure des accords sur leurs revendications territoriales ou de signer des traités contemporains.

Les négociations entre le Canada et le Conseil tribal Nisga'a ont commencé en 1976, il y a plus de 23 ans. Au début, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'était représenté que par des observateurs, rendant impossible la conclusion d'un accord définitif.

Au début des années 80, les Nisga'a sont parvenus, avec d'autres groupes autochtones, à persuader les gouvernements d'inclure ce qui constitue aujourd'hui les paragraphes 35(1) et (2)

1982, it has been beyond all doubt that aboriginal people in Canada do have rights in the Constitution Act, 1982. Our aboriginal and treaty rights have been protected by the supreme law of Canada.

Those provisions were accompanied by another provision, section 37, which required a first ministers' conference at which there would be discussed the identification and definition of the rights of aboriginal peoples to be included in the Constitution of Canada.

That first ministers' conference, in which the Nisga'a Nation participated as a member of the Assembly of First Nations, led to the addition, in 1983, of subsections 35(3) and (4) to the Constitution Act, 1982. Those amendments mean that section 35(1) recognizes and affirms rights in future land claims agreements in the same way as other treaty rights. Land claims agreements were finally understood to be modern treaties, and section 35(4) puts it beyond all doubt that aboriginal and treaty rights are guaranteed equally to male and female persons.

Since the *Calder* case, the Supreme Court of Canada has ruled consistently in favour of the continued existence of aboriginal and treaty rights, in such cases as *Sparrow*, *Sioui*, *Gladstone* and *Delgamuukw*. In almost every case, the court has urged that negotiation, rather than litigation, is the proper means to achieve the reconciliation of these ancestral rights with the sovereignty of the Crown and the reality of a modern Canada. The courts have said at all times that the honour of the Crown must be maintained.

We persevered with negotiations, despite endless hours of frustration, reversals and apparent lack of progress. Many of us have grown old at the negotiating table.

In 1990, the government of British Columbia, under the Social Credit administration of Premier William Vander Zalm, finally agreed to join the negotiations. It still took six years of gruelling talks before our efforts resulted in the Agreement in Principle signed in March 1996, almost four years ago.

An intense public debate about the contents of our agreement has carried on since. The Agreement in Principle was published, discussed and analyzed. A provincial legislative committee held public hearings. News stories and editorials were written and broadcast. Academic articles were published and numerous public meetings were held. Few other legislative initiatives in recent memory have received the detailed public attention that surrounded our agreement. As a result of that debate, a number of changes and clarifications were negotiated and agreed to by the three parties. However, the fundamental principles of the agreement in principle, including the provisions in respect of land, resources and self-government, were respected by the parties and are reflected in a final agreement.

It is worth noting that, in 1996, a provincial election was held after the signing and the publication of the Agreement in

du nouveau texte constitutionnel. Depuis 1982, il est indiscutable que les droits des Autochtones au Canada sont reconnus dans cette Loi constitutionnelle de 1982 et sont donc protégés par la loi supérieure du Canada.

Ces dispositions étaient accompagnées d'une autre mesure énoncée dans l'article 37, qui prévoyait la tenue d'une conférence des premiers ministres au cours de laquelle on discuterait de la manière de déterminer et de définir les droits des peuples autochtones qui seraient inclus dans la Constitution du Canada.

Cette conférence des premiers ministres, à laquelle la Nation Nisga'a a participé en tant que membre de l'Assemblée des premières nations, a abouti à l'ajout, en 1983, des paragraphes 35(3) et (4) à la Loi constitutionnelle de 1982. Ces modifications signifient que le paragraphe 35(1) reconnaît et affirme les droits établis par les futurs accords sur les revendications territoriales au même titre que les autres droits issus de traités. Les accords sur les revendications territoriales ont finalement été considérés comme des traités modernes, et le paragraphe 35(4) établit de manière indubitable que les droits ancestraux ou issus de traités sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Bien entendu, depuis l'arrêt *Calder*, les tribunaux se sont toujours prononcés en faveur du maintien des droits ancestraux ou issus de traités comme le montrent les arrêts *Sparrow*, *Sioui*, *Gladstone*, et *Delgamuukw*. Dans presque tous les cas, les tribunaux ont souligné le fait que c'est la négociation — et non le contentieux — qui est la manière appropriée de concilier ces droits ancestraux avec la souveraineté de l'État et la réalité que représente un Canada moderne. Les tribunaux ont toujours déclaré que l'honneur de la Couronne devait être respecté.

Nous avons donc persévéré et continué à négocier en dépit d'innombrables heures de frustration, de revers et d'absence apparente de progrès. Beaucoup d'entre nous, comme vous le voyez aujourd'hui, ont vieilli à la table des négociations.

En 1990, cependant, le gouvernement de la Colombie-Britannique, dirigé par le premier ministre social créditiste William Vander Zalm, a finalement accepté de participer aux négociations. Il n'en a pas moins fallu six autres années de laborieuses discussions avant que nos efforts n'aboutissent à l'accord de principe signé en mars 1996, il y a trois ans et demi.

Un vigoureux débat public sur le contenu de notre accord se poursuit depuis lors. L'accord de principe a été publié, discuté et analysé; un comité législatif provincial a tenu des audiences publiques; des articles et des éditoriaux ont été rédigés et diffusés; des études d'universitaires ont été publiées, et de nombreuses réunions publiques ont été tenues. Rares sont les initiatives récentes dans le domaine législatif qui ont été suivies d'aussi près par le public que notre accord. Le débat a poussé les trois parties à s'entendre sur un certain nombre de modifications et de clarifications. Toutefois, elles ont respecté les principes fondamentaux de l'accord de principe, y compris les dispositions concernant les terres, les ressources et l'autonomie gouvernementale, et les ont repris dans l'Accord définitif.

À noter qu'une élection provinciale a été tenue en 1996 après la signature et la publication de l'accord de principe, mais que les

Principle, but the Agreement in Principle was not made an issue in the election by those who now so vehemently oppose the treaty.

More than a year and a half ago, in July of 1998, we achieved the final agreement and commenced the long process of ratification. Our people ratified the treaty 15 months ago. British Columbia ratified the treaty in April of 1999, following the longest legislative debate on any issue in the history of British Columbia.

On December 13, 1999, the House of Commons passed Bill C-9 with the support of four of the five parties represented in that house, including almost 82 per cent of the members of Parliament who voted. It is now the Senate's turn. We hope that our long journey is now approaching its end and that a new one is about to begin.

**Mr. Nelson Leeson, Executive Chairperson, Nisga'a Tribal Council:** Honourable senators, Mr. Chairman, I have worked for over 20 years with the Nisga'a Tribal Council and its initiatives. I served first as a coordinator for the tribe. I was an elected council member of the band for eight years, and I served in a capacity as chief for four years in my community. I have now served for four years as the executive chairman of the Nisga'a tribe.

I carry a hereditary name that belongs to the Raven/Frog Tribe. I have a blended family of nine children, so I am very much interested in seeing this treaty get off the ground.

We have come to Ottawa many times over the years, and in particular over the course of the last year. We have met with members of Parliament and senators, with cabinet ministers and parliamentary interns. We have participated in seminars and news conferences. We have taken every opportunity to discuss our treaty and to provide any explanations that people might seek. Many have raised the same questions that were raised during second reading of Bill C-9 in the Senate. We have done our best to answer these questions and all other questions.

We acknowledge and appreciate the overwhelming support of the Nisga'a treaty from members of four of the five parties represented in the House of Commons. More importantly, we believe that the support in the House of Commons from political parties as diverse as the Liberals, the Bloc Québécois, the New Democratic Party and the Progressive Conservatives vindicates our view that the Nisga'a treaty is a non-partisan issue, one that rises above the ordinary back and forth of every day politics. It shows the world that the people and governments of Canada know how to achieve a fair and reasonable accommodation with aboriginal people.

We acknowledge the unique and important role that the Senate plays in our parliamentary system as a place for sober second thought. We appreciate the reasoned and non-adversarial expression of the remaining concerns that senators have indicated that they wish to be addressed during committee hearings.

personnes qui s'opposent résolument au traité à l'heure actuelle n'ont pas fait de celui-ci une question électorale.

Il y a plus d'un an et demi, en juillet 1998, nous avons conclu l'Accord définitif et entamé le long processus de ratification. Notre peuple a ratifié le traité il y a quinze mois. La Colombie-Britannique l'a ratifié en avril 1999, à l'issue du débat législatif le plus long que la province ait jamais connu.

Le 13 décembre 1999, la Chambre des communes a adopté le projet de loi C-9 avec l'appui de quatre partis sur cinq et le vote de près de 82 p. 100 des députés. La balle est maintenant dans le camp du Sénat. Nous espérons que notre long périple touche à sa fin et qu'une nouvelle route s'ouvrira bientôt devant nous.

**M. Nelson Leeson, président-directeur général, Conseil tribal Nisga'a:** Honorables sénateurs, monsieur le président, je travaille depuis plus de 20 ans avec le Conseil tribal Nisga'a au sujet de ses initiatives. J'ai d'abord été coordonnateur de la tribu. J'ai été membre élu du conseil de la bande pendant huit années et j'ai été chef pendant quatre années dans ma collectivité. Cela fait maintenant quatre années que je suis président-directeur général de la tribu Nisga'a.

Je porte un nom qui m'a été transmis par la tribu Raven/Frog. Ma famille reconstituée compte neuf enfants si bien que je tiens véritablement à ce que l'application de ce traité se fasse sans plus tarder.

Nous sommes venus à Ottawa à maintes reprises au fil des ans et surtout au cours de l'année écoulée. Nous avons rencontré des députés et des sénateurs, des ministres et des stagiaires parlementaires. Nous avons pris part à des séminaires, donné des conférences de presse et saisi chaque occasion qui se présentait de parler de notre traité et de donner des explications aux personnes qui en demandaient. Beaucoup ont soulevé de nouveau les questions évoquées devant le Sénat lors de la deuxième lecture du projet de loi C-9. Nous avons fait de notre mieux pour répondre à toutes les questions.

Nous sommes reconnaissants de l'appui massif apporté au traité Nisga'a par quatre des cinq partis représentés à la Chambre des communes. Plus important, le soutien de formations politiques aussi différentes que le Parti libéral, le Bloc québécois, le Nouveau Parti démocratique et le Parti progressiste-conservateur justifie notre conviction que le traité Nisga'a n'est pas une question partielle, mais bien une question d'un autre ordre que les affaires politiques ordinaires, et qu'il révèle au monde entier que les gouvernements et les citoyens du Canada peuvent trouver des compromis justes et raisonnables avec les autochtones.

Nous reconnaissons également que le Sénat joue un rôle important dans notre système parlementaire puisqu'il est la Chambre de second examen objectif; nous sommes reconnaissants aux sénateurs d'avoir formulé de façon raisonnée et non contradictoire les questions en suspens auxquelles ils souhaitent obtenir des réponses au cours des audiences du comité.

In this light, we note that senators have not repeated many of the erroneous allegations about the contents of our agreement that unfortunately characterized so many of the arguments made by the Reform Party and other opponents of the Nisga'a treaty over the course of the last several years. Senators, we appeared before the House of Commons committee on November 4, 1999 and refuted all these inaccuracies.

We have tabled a copy of our submission to that committee for your reference. At page 8 of the document we listed the incorrect assertions and described them as comprising the "make believe treaty". Nevertheless, many of the opponents of our treaty who may appear before this committee may persist in many of these allegations.

The best way to learn about what the Nisga'a treaty does do, of course, is to read it. As you know, many senators have already done this. In addition, there are summaries available from all three parties to the treaty, as well as numerous academic articles analysing the treaty.

As this committee carries on with its deliberations, it will be necessary for you, as it was for members of the House of Commons committee, always to consider whether witnesses and members are describing the actual Nisga'a treaty or the "make believe treaty". A reasonable test is to ask the person to specify the paragraph or paragraphs that they are referring to when they make assertions about the treaty's contents.

We also believe that you will find, as we have, that the more informed individuals are about the real contents of the Nisga'a treaty, the more likely they are to support it.

The purpose of this submission is not to present a detailed description of the contents of the Nisga'a treaty, nor is it to repeat the refutations set out in our November 4, 1999 submission. We consider it to be more appropriate to focus on the specific matters raised by honourable senators during the debate.

We have grouped these concerns under a number of headings for ease of reference. The first heading asks the question: Is the Nisga'a treaty a completely new initiative concerning which special care must be taken? Although we certainly do not understate the importance of our treaty in the history of the ongoing relationship between Canada, British Columbia and First Nations, we also think that it is most accurate to see it as the next logical step in an evolutionary process that is firmly rooted in Canada's law and history. It is not a totally new invasion or departure from recent developments. All land claims agreements since the James Bay and Northern Quebec Agreement of 1976 reflect some elements of self-government. The basic components of previous self-government agreements, such as the requirement for an internal constitution, are reflected in the Nisga'a treaty. The most important difference between the Nisga'a treaty and previous agreements is the inclusion of all self-government provisions in the land claims agreement itself, and the resulting constitutional protection.

À cet égard, nous observons que les sénateurs n'ont pas répété la plupart des allégations erronées à propos du contenu de l'Accord qui ont malheureusement caractérisé les arguments du Parti réformiste et des autres adversaires du traité Nisga'a ces dernières années. Mesdames et messieurs les sénateurs, nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes le 4 novembre 1999 et réfuté toutes ces inexactitudes.

Nous avons déposé un exemplaire de notre mémoire présenté devant ce comité afin que vous puissiez en prendre connaissance. Nous y énumérons, à la page 8, les affirmations inexactes, qui constituent ce que nous appelons le «traité factice». Il se peut toutefois que bon nombre d'adversaires de notre traité comparaisant devant ce comité persistent dans ces allégations.

La meilleure façon de connaître l'effet du traité Nisga'a, est, bien sûr, de le lire, ce que nombre de sénateurs, nous le savons, ont déjà fait. On peut également se procurer des résumés auprès des parties au traité. Qui plus est, de nombreux articles traitant de la question ont été publiés par des universitaires.

À mesure que vos délibérations se dérouleront, vous devrez, à l'instar des membres du comité de la Chambre, vous demander si les témoins et les membres du comité analysent le véritable traité Nisga'a ou le «traité factice». Un critère raisonnable pour en juger consiste à demander à la personne en question de préciser le ou les paragraphes sur lesquels elle s'appuie pour faire des affirmations à propos du contenu du traité.

Nous croyons également que vous trouverez, comme nous, que plus les gens sont informés sur le traité Nisga'a, plus il y a de chances qu'ils soient en sa faveur.

L'objectif de cette présentation n'est ni de donner une description détaillée du contenu du traité, ni de réitérer les réfutations de la présentation du 4 novembre 1999. Nous estimons qu'il vaut mieux se concentrer sur les questions soulevées par les sénateurs au cours des débats.

Nous les avons regroupées sous un certain nombre de rubriques pour faciliter la consultation. La première rubrique renferme la question suivante: Le traité Nisga'a est-il une «initiative inédite» qui demande des précautions particulières? Nous n'entendons certainement pas minimiser l'importance de notre traité dans l'histoire des relations entre le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières nations, mais nous estimons qu'il est plus juste de dire qu'il s'agit d'une étape logique dans un processus évolutif fermement ancré dans le droit et l'histoire du Canada, que de le qualifier d'innovation inédite ou de déviation par rapport aux événements récents. Toutes les revendications territoriales postérieures à la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* contiennent des éléments d'autonomie gouvernementale. Le traité Nisga'a comprend les composantes de base des accords antérieurs en matière d'autonomie gouvernementale, comme l'exigence d'une constitution interne. La différence la plus notable entre ce traité et les accords précédents est l'intégration de toutes les dispositions ayant trait à l'autonomie gouvernementale dans l'accord sur les revendications territoriales, et la protection constitutionnelle qui en découle.

The second heading poses the question: The Constitution Act, 1982 does not expressly refer to the inherent right of self-government. Despite various first ministers' conferences and the Charlottetown Accord, the Constitution Act has not been amended to include this right expressly. How can constitutional protection be extended to self-government provisions of a modern treaty or land claims agreement without a constitutional amendment?

The Nisga'a Nation believes that the right of self-government is an existing aboriginal right recognized and affirmed by section 35(1) of the Constitution Act, 1982. This view is shared by First Nations and other aboriginal people and organizations in Canada. It is shared by the Royal Commission on Aboriginal Peoples and numerous academic experts. Strong support for the proposition can be found in various recent decisions of the Supreme Court of Canada, including *Sioui*, *Delgamuukw* and a number of lower court decisions.

In order to place the matter beyond doubt, aboriginal people have sought an amendment to the Constitution, expressly referring to the right of self-government. This was always proposed together with the clear assertion that the right to self-government is already protected in the general language of section 35(1). Efforts to reach an agreement on the wording and contents of an amendment that would apply to all aboriginal peoples in all provinces and territories failed.

The great challenge in all of those efforts to reach agreement, including the Charlottetown Accord, was to agree on the enforceability of the right to self-government in the absence of an agreement between a First Nation, the federal government and the affected provincial government, setting out the detailed content and application of the right. The Nisga'a treaty is exactly such an agreement.

In 1983, the Constitution was amended to provide a means of achieving the identification and definition of rights in section 35(1) which would be through the negotiation of land claims agreements; that is, treaty rights which include rights in land claims agreements or that which may be so acquired.

This did not require that the definition of existing aboriginal rights, including the right of self-government for all aboriginal peoples in Canada, should be resolved first by a further amendment.

The third heading poses the question: Will the Nisga'a treaty undermine the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

Ever since 1982, the Nisga'a have agreed that our government should be subject to the Charter. Accordingly, the Nisga'a treaty states that the Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to Nisga'a government in respect of all matters within its authority, bearing in mind the free and democratic nature of Nisga'a government as set out in the treaty. We are proud of our free and democratic government, and we have included the Charter of

La deuxième rubrique pose la question: La Loi constitutionnelle de 1982 ne mentionne pas expressément le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Malgré plusieurs conférences des premiers ministres et l'Accord de Charlottetown, la Loi constitutionnelle n'a pas été modifiée pour en faire mention. Comment offrir une protection constitutionnelle aux dispositions sur l'autonomie gouvernementale d'un traité moderne ou d'un accord sur les revendications territoriales sans modifier la Constitution?

La Nation Nisga'a estime que le droit à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant qui est reconnu et confirmé par le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. Les Premières nations, les organisations autochtones et les Autochtones du Canada partagent notre opinion. La Commission sur les peuples autochtones et de nombreux universitaires la partagent également. Divers arrêts récents de la Cour suprême du Canada, notamment *Sioui* et *Delgamuukw*, ainsi qu'un certain nombre de décisions de tribunaux inférieurs, sont aussi favorables à cet argument.

Afin de clarifier ce point une fois pour toute, les peuples autochtones ont demandé une modification de la Constitution faisant expressément référence au droit à l'autonomie gouvernementale. Cette proposition a toujours été accompagnée de l'assertion que le droit à l'autonomie gouvernementale est déjà garanti par le texte de portée générale du paragraphe 35(1). Or les efforts pour s'entendre sur le libellé et la teneur d'une modification s'appliquant à tous les peuples autochtones de toutes les provinces et de tous les territoires ont échoué.

Mais l'obstacle de taille qui a contrecarré nos efforts en vue de trouver un terrain d'entente, y compris l'Accord de Charlottetown, était de s'entendre sur la mise en application de ce droit en l'absence d'un accord entre une Première nation, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial en cause qui énonce clairement sa portée et les modalités de son application. Le traité des Nisga'a est précisément un accord de ce genre.

La Constitution a été modifiée en 1983. Dorénavant, une façon de procéder à la détermination et [à] la définition des droits garantis par le paragraphe 35(1) consisterait à négocier des accords sur les revendications territoriales, car les droits issus de traités comprennent les droits issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

Cette modification n'a pas nécessité la définition préalable, par une modification supplémentaire, l'expression «droits ancestraux existants», y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, pour tous les peuples autochtones du Canada.

La troisième rubrique pose la question: le traité Nisga'a affaiblira-t-il la Charte canadienne des droits et libertés?

Les Nisga'a conviennent depuis 1982 que leur gouvernement doit être assujéti à la Charte. C'est pourquoi le traité dispose que la Charte canadienne des droits et libertés s'applique au gouvernement Nisga'a concernant toutes les questions relevant de son pouvoir, eu égard au caractère libre et démocratique du gouvernement Nisga'a tel qu'énoncé dans l'Accord. Nous sommes fiers de notre gouvernement libre et démocratique, et

Rights protection for all Nisga'a citizens in our own Nisga'a constitution as well.

Section 25 of the Charter does not, as some have suggested, weaken this guarantee. Our treaty right is the right to self-government and the authority to make laws as set out in the agreement. The agreement states that the Charter applies. Will there be difficult questions about the detailed application of the Charter to our laws in the future? Perhaps, but they will be no more difficult than the questions that Canadian courts and governments face every day in the application of the Charter to laws enacted by federal and provincial governments.

The fourth heading poses the question: Why are Nisga'a government provisions included in the treaty, rather than delegated through ordinary legislation?

The Nisga'a treaty represents a culmination of the three parties' efforts to agree on the content of the Nisga'a Nation's treaty rights, rights that are recognized and affirmed in section 35 of the Constitution Act, 1982. It is based on the premise that the parties do not have to agree on the detailed nature and content of a First Nation's pre-treaty rights in order to agree on the First Nation's treaty rights. It exhaustively sets out the Nisga'a Nation's section 35 rights, including rights to land, resources and, indeed, self-government.

The provisions setting out the Nisga'a government authorities and responsibilities are not confined to chapter 11 but are included or reflected throughout the entire document. For example, the powers and responsibilities of Nisga'a government in respect of land are set out in the lands chapter. Those in respect of fish and wildlife are set out in those chapters, and so on. Nisga'a government is integral to the land, resources and other provisions of the treaty.

Among other things, the treaty describes the manner in which the Nisga'a Nation will make decisions about the assets and rights that Nisga'a people share under the treaty and will determine how best to ensure the survival, indeed the prosperity, of the Nisga'a Nation within Canada.

The Nisga'a treaty clearly sets out each subject matter in respect of which the Nisga'a Nation may make laws and, for each subject matter, it sets out the relationship between those laws and federal and provincial laws. It achieves a far greater degree of detail than could ever be achieved by way of litigation. It represents a carefully negotiated and finely tuned set of rules and principles that balance the current concerns of the Nisga'a Nation with those of the province and the country as a whole.

When considering the Nisga'a government provisions of the treaty, it is important to distinguish between a number of related, but distinct, concepts. These include delegation, constitutional protection and relationship of laws.

nous avons incorporé la Charte à notre Constitution pour la protection de nos citoyens.

L'article 25 de la Charte n'a pas pour effet d'affaiblir cette garantie, contrairement à ce que certains ont laissé entendre. Notre droit issu de traité est le droit à l'autonomie gouvernementale et le pouvoir de faire des lois, tels qu'énoncés dans l'accord. L'accord porte que la Charte s'applique. Des questions difficiles se poseront-elles à l'avenir à propos de l'application de la Charte à nos lois? Peut-être. Mais elles ne seront pas plus compliquées que celles auxquelles les tribunaux et les gouvernements canadiens doivent répondre quotidiennement pour appliquer la Charte aux lois adoptées au niveau tant fédéral que provincial.

La quatrième rubrique pose la question: pourquoi les pouvoirs du gouvernement Nisga'a sont-ils incorporés dans le traité au lieu de lui être délégués par voie législative?

Le traité Nisga'a représente l'aboutissement des efforts des parties pour s'entendre sur la portée des droits de la Nation Nisga'a qui sont reconnus et confirmé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il part du principe que les parties n'ont pas besoin de s'entendre sur la nature et la portée exactes des droits de la Nation Nisga'a qui existaient avant le traité pour s'entendre sur les droits issus du traité. Il énonce de façon exhaustive les droits Nisga'a de l'article 35, y compris les droits sur les terres et les ressources et, évidemment, les droits à l'autonomie gouvernementale.

Les dispositions portant sur les pouvoirs et les responsabilités du gouvernement Nisga'a ne figurent pas seulement au chapitre 11: on les retrouve sous diverses formes dans l'ensemble du document. Ainsi, par exemple, les pouvoirs et responsabilités du gouvernement Nisga'a à l'égard des Terres sont énoncés au chapitre sur les Terres, ceux qui concernent les pêches et les animaux sauvages sont formulés dans les chapitres correspondants, et ainsi de suite. Les pouvoirs du gouvernement Nisga'a participent des dispositions visant, notamment, les terres et les ressources.

Le traité décrit, entre autres choses, comment la Nation Nisga'a prendra des décisions à propos des biens et des droits que ses membres partagent aux termes du traité et comment elle déterminera la meilleure façon d'assurer sa survie, voire sa prospérité, au sein du Canada.

Le traité Nisga'a énonce clairement chacun des sujets sur lesquels la Nation Nisga'a peut légiférer, et il précise, pour chacun de ces sujets, la relation entre ces lois et les lois fédérales et provinciales. Il donne bien plus de détails qu'on ne pourrait en attendre d'une décision judiciaire. Il constitue un ensemble de règles et de principes dont la négociation et la formulation ont demandé de la rigueur et de la minutie, et qui trouvent un équilibre entre les besoins de la Nation Nisga'a et ceux de l'ensemble de la province et du pays.

Lorsque l'on examine les dispositions du traité sur le gouvernement Nisga'a, il faut faire la distinction entre plusieurs notions liées mais distinctes: la délégation de pouvoir, la protection constitutionnelle et la relation entre les lois.

**Mr. James Aldridge, Legal Counsel, Nisga'a Tribal Council:** I have had the privilege of representing the Nisga'a Tribal Council in respect of land claims since 1980. In respect of delegation and the inherent right of self-government, this is a question of the source of self-government powers, not the extent of those powers or the constitutional protection afforded to those powers.

Delegated power is given or assigned by some other authority. Municipalities exercise powers delegated by the provincial government. Territories exercise powers delegated by the federal government. The extent of the powers can be quite substantial or very limited, but the source of the authority is ultimately the Crown in Parliament or the legislatures.

To say that First Nations have the inherent right of self-government is to say that it comes from the First Nations themselves and that it is based on their existence as organized societies in this country for thousands of years. The source of the authority is their ancestral inheritance and predates the arrival of Crown sovereignty. The inherent right of self-government is a fundamental part of Canada's constitutional reality.

It is not correct to say that this has never been recognized by Canadian courts. While the specific issue of whether section 35(1) includes the right of self-government has not been expressly answered by the Supreme Court of Canada, the courts have often recognized the historical fact that First Nations were self-governing peoples when Europeans arrived in North America.

The best elucidation of the significance of British policy and of the principles in the Royal Proclamation of 1763 is found in Chief Justice Marshall's famous trilogy of United States Supreme Court decisions in the 1820s and 1830s. He regarded land and sovereignty as the two vital elements of Indian rights. In working out his theory of Indian sovereignty, Chief Justice Marshall relied on British colonial practice as it was before America's War of Independence and, in particular, on the Royal Proclamation. These decisions have been frequently referred to and adopted by Canadian courts in many cases, including the *St. Catherine's Milling, Calder* and *Sioui*.

It was in these decisions that Chief Justice Marshall referred to the concept of domestic dependent nations. In the last and most important decision of the trilogy, *Worcester v. Georgia*, Chief Justice Marshall dealt with Indian self-government and said:

America, separated from Europe by a wide ocean, was inhabited by a distinct people, divided into separate nations, independent of each other and of the rest of the world, having institutions of their own, and governing themselves by their own laws. It is difficult to comprehend the proposition that the inhabitants of either quarter of the globe could have rightful original claims of dominion over the inhabitants of the other, or over the lands they occupied, or that the discovery of either by

**M. James Aldridge, conseiller juridique, Conseil tribal Nisga'a:** J'ai eu le privilège de représenter le Conseil tribal Nisga'a en matière de revendications territoriales depuis 1980. Il est question ici de la source des pouvoirs d'autonomie gouvernementale, et non pas de la portée de ces pouvoirs ou de la protection constitutionnelle qui leur est accordée.

Un pouvoir délégué est octroyé ou cédé par une autre autorité. Les municipalités exercent les pouvoirs que leur délègue le gouvernement provincial. Les territoires exercent ceux que leur délègue le gouvernement fédéral. Ces pouvoirs peuvent être de portée très vaste ou très limitée, mais leur source ultime réside dans la Couronne, c'est-à-dire dans le Parlement ou les assemblées législatives.

Dire que les Premières nations ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale signifie que ce droit tire sa source des Premières nations elles-mêmes, qu'il est fondé sur leur existence en tant que sociétés organisées dans ce pays depuis des milliers d'années, dont l'autorité découle de leur héritage ancestral et précède l'affirmation de la souveraineté de Sa Majesté. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale fait partie intégrante de la réalité constitutionnelle du Canada.

Il est faux de dire que cette réalité n'a jamais été reconnue par les tribunaux canadiens. La Cour suprême du Canada n'a pas tranché catégoriquement la question de savoir si le paragraphe 35(1) garantit le droit à l'autonomie gouvernementale, mais les tribunaux ont souvent pris acte du fait historique que les Premières nations se gouvernaient elles-mêmes lorsque les Européens sont arrivés en Amérique du Nord.

La meilleure explication du sens de la politique britannique et des principes énoncés dans la Proclamation royale de 1763 a été donnée par le juge en chef Marshall dans une trilogie d'arrêts de la Cour suprême des États-Unis datant des années 1820 et 1830. Selon le juge en chef, les terres et la souveraineté étaient les deux éléments fondamentaux des droits des Indiens. Pour élaborer sa théorie de la souveraineté indienne, il s'est appuyé sur la pratique coloniale britannique telle qu'elle existait avant la Guerre d'indépendance américaine (1776-1783), et en particulier sur la Proclamation royale. Les tribunaux canadiens ont souvent fait référence à ses décisions et ils les ont adoptées dans de nombreuses affaires, notamment *St. Catherine's Milling, Calder* et *Sioui*.

C'est dans ces arrêts que le juge en chef Marshall évoque la notion de «nations internes dépendantes». Dans le dernier arrêt de la trilogie, qui est aussi le plus important, *Worcester c. Georgia*, il aborde la question de l'autonomie gouvernementale des Indiens:

L'Amérique, séparée de l'Europe par un vaste océan, était habitée par un peuple distinct, divisé en nations indépendantes les unes des autres et du reste du monde, qui avaient leurs propres institutions et se gouvernaient elles-mêmes selon leurs propres lois. Il est difficile de comprendre que les habitants d'une partie du monde puissent avoir un droit légitime d'exercer leur domination sur ceux d'une autre partie ou sur les terres que ceux-ci occupent, ou que la découverte des uns par

the other should give the discoverer rights in the country discovered which annulled the preexisting rights of its ancient possessors...

He continued:

The Indian nations had always been considered as distinct, independent political communities, retaining their original natural rights, as the undisputed possessors of the soil, from time immemorial, with the single exception of that imposed by irresistible power, which excluded them from intercourse with any other European potentate than the first discoverer of the coast of the particular region claimed; and this was a restriction which those European potentates imposed on themselves as well on the Indians.

The words "treaty" and "nation" are words of our own language, selected in our own diplomatic and legislative proceedings, by ourselves, having each a definite and well understood meaning. We have applied them to Indians, as we have applied them to the other nations of the earth.

According to Mr. Justice Strong, one of the judges of the Supreme Court of Canada in the *St. Catherine's Milling* case back in 1886 Marshall's decision is a sure guide to British law and policy. We have set out some other cases in which these passages have been embraced.

More recently, however, in the famous decision, *R. v. Sioui* in 1990, we see the impact of Chief Justice Marshall's judgments on Canadian law. Mr. Justice Lamer, as he then was, writing for a unanimous court, cited Chief Justice Marshall and said:

As the Chief Justice of the United States Supreme Court said in 1832 in *Worcester v. State of Georgia*, about British policy towards the Indians in the mid-18th century:

Such was the policy of Great Britain towards the Indian nations inhabiting the territory from which she excluded all other Europeans; such her claims, and such her practical exposition of the charters she had granted: she considered them as nations capable of maintaining the relations of peace and war: of governing themselves, under her protection: and she made treaties with them, the obligation of which she acknowledged.

It is, no doubt, this overwhelming body of jurisprudence that led Professor Patrick Monahan to state to the House of Commons committee considering this bill:

Based on my review of the Supreme Court of Canada's decisions dealing with aboriginal rights, it's my conclusion that it is very likely, although it has not yet been authoritatively decided, that the courts will recognize that self-government is already protected by subsection 35(1).

On that theory, and if that is correct, then what we have here is merely an attempt to define by agreement the scope of self-government rights. In other words, we are not creating a new order of government because, on this argument, the courts have already implicitly recognized that aboriginal peoples and rights of self-government of aboriginal peoples

les autres puisse donner au découvreur des droits sur le pays découvert qui annulent les droits des possesseurs antérieurs [...]

Il poursuit:

Les nations indiennes avaient toujours été considérées comme des collectivités politiques distinctes et indépendantes qui conservaient leurs droits naturels originaux, comme les possesseurs incontestés du sol depuis des temps immémoriaux, à cette exception près qu'une puissance irrésistible les privait de tout commerce avec un autre souverain européen que celui qui avait le premier découvert la côte de la région revendiquée; or les souverains européens s'imposaient cette restriction à eux-mêmes autant qu'aux Indiens.

Les termes «traité» et «nation» sont des mots de notre langue, que nous avons empruntés à nos procédures diplomatiques et législatives et qui ont chacun un sens précis et bien établi. Nous les avons appliqués aux Indiens comme nous les avons appliqués aux autres nations de la Terre.

D'après le juge Strong, juge de la Cour suprême du Canada qui siège dans l'affaire *St. Catherine's Milling*, en 1886, on peut se fier au juge en chef Marshall en matière de droit et de politique britanniques. Nous avons énoncé d'autres affaires dans lesquelles ces passages ont été avalisés.

Plus près de nous, en 1990, l'arrêt *R. c. Sioui* apporte la preuve que les décisions du juge en chef Marshall ont eu une incidence sur le droit canadien. Le juge Lamer, s'exprimant au nom d'une Cour unanime, cite le juge en chef Marshall en ces termes:

Comme le disait le Juge en chef de la Cour suprême des États-Unis en 1832 dans l'affaire *Worcester c. State of Georgia* à propos de la politique britannique du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle envers les Indiens:

C'était la politique de la Grande-Bretagne à l'égard des nations indiennes qui habitaient le territoire d'où elle avait exclu tous les autres Européens; c'était ses revendications et sa présentation pratique des chartes qu'elle a accordées: elle les considérait comme des nations capables de maintenir les relations de paix et de guerre, de se gouverner elles-mêmes, sous sa protection, et elle a conclu des traités avec elles, dont elle a reconnu le caractère obligatoire.

C'est à n'en pas douter en raison de cette jurisprudence accablante que le professeur Patrick Monahan a fait la déclaration suivante devant le comité de la Chambre des communes:

Ayant étudié les arrêts de la Cour suprême du Canada portant sur les droits des Autochtones, j'en conclus qu'il est fort probable, même si l'on n'a pas encore rendu de jugement faisant autorité, que les tribunaux vont reconnaître que l'autonomie gouvernementale est déjà protégée par le paragraphe 35(1).

Partant de cette théorie, et si elle est exacte, ce que nous avons alors ici n'est qu'une tentative visant à définir par voie d'accord la portée des droits à l'autonomie gouvernementale. Autrement dit, on ne crée pas un nouvel ordre de gouvernement parce que, si l'on s'en tient à cet argument, les tribunaux ont déjà implicitement reconnu que les peuples

have constitutional status. So for that reason, even apart from the existence of subsection 35(3), which provides for these modern land claim agreements, it seems to me that what we are doing here is merely defining the scope of a right that already likely exists under subsection 35(1) of the Constitution Act of 1982.

The Supreme Court of Canada has said that the purpose of section 35 of the Constitution Act, 1982, is to reconcile the prior presence of aboriginal peoples with the sovereignty of the Crown. Why should this reconciliation require aboriginal peoples to agree in their treaties that their only authority originates from the Crown rather than from their prior presence in Canada?

The next item I will deal with is constitutional protection. The rights in the Nisga'a treaty will be recognized and affirmed by section 35 of the Constitution Act. This is a statement, however, Mr. Chairman, about the protection of the rights, not their source or their content. It is this fact that seems to give rise to some people's concerns. These concerns are not easy for us to understand.

Constitutional protection does not mean that the treaty provisions cannot be amended. An amending formula procedure is included in the treaty. Of course, the procedure requires the consent of the parties, but this should not mean, as has been suggested, that amendments will be impossible or as difficult as amendments to the Constitution of Canada have been. If there should prove to be a genuine need for an amendment, why should we not assume that the Nisga'a Nation would be as willing to recognize the problem as either Canada or British Columbia would be?

The proposal that the self-government provision should somehow be excised from the treaty and denied constitutional protection is really a proposal that Canada or British Columbia should be able to alter the treaty unilaterally without the consent of the Nisga'a Nation. This would defeat the entire purpose of the agreement. Certainly no one has suggested that the Nisga'a should have the authority to unilaterally amend the self-government provisions of the treaty. In any event, it would not be possible to perform such an excision. The self-government provisions are integral to all of the chapters of the treaty.

For all of these reasons, during the negotiation process the Nisga'a Tribal Council consistently maintained that their people would not agree to enter into the treaty unless it included their rights to self-government, with the same constitutional protection for them as their existing aboriginal rights have today under section 35, and the same constitutional protection that the remainder of their treaty rights will have after the effective date. Agreement on this essential point, Mr. Chairman, was one of the major elements included in the agreement in principle in 1996. Without this agreement, no agreement in principle would have been achieved.

autochtones et les droits à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones ont un statut constitutionnel. Donc, pour cette raison, même sans tenir compte du paragraphe 35(3), qui prévoit ces accords modernes sur les revendications territoriales, il me semble que ce que l'on fait ici, c'est strictement définir la portée d'un droit qui existe déjà vraisemblablement en vertu du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

La Cour suprême du Canada a déclaré que l'objectif de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 est de concilier la présence antérieure des peuples autochtones avec la souveraineté de Sa Majesté. Pourquoi alors exiger des peuples autochtones qu'ils reconnaissent dans leurs traités que leur seule autorité découle de la Couronne, et non de leur présence antérieure au Canada?

Je vais maintenant aborder la question de la protection constitutionnelle. Les droits définis par le traité Nisga'a seront reconnus et confirmés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui est une déclaration sur la protection des droits, et non sur leur source ou leur portée. Or il semble que ce soit précisément cela qui inquiète certaines personnes. Nous avons du mal à comprendre ces inquiétudes.

Que le traité soit protégé par la Constitution ne signifie pas qu'il soit impossible d'en modifier les dispositions. En effet, il prévoit une procédure de modification. Bien entendu, celle-ci exige le consentement des parties, mais cela ne veut pas dire, contrairement à ce que d'aucuns ont laissé entendre, qu'il sera impossible d'apporter des modifications, ou que celles-ci seront aussi difficiles que les modifications de la Constitution du Canada ont pu l'être. S'il était véritablement nécessaire d'apporter une modification, pourquoi ne pas accepter que la Nation Nisga'a serait tout aussi disposée à reconnaître le problème que le Canada ou la Colombie-Britannique?

La proposition selon laquelle il faut supprimer les dispositions sur l'autonomie gouvernementale et leur refuser la protection de la Constitution vise en fait à donner au Canada et à la Colombie-Britannique le pouvoir de modifier le traité unilatéralement, en se passant du consentement de la Nation Nisga'a. Or cela irait à l'encontre de l'objectif poursuivi. Personne n'a proposé de donner aux Nisga'a le pouvoir de modifier unilatéralement les dispositions du traité portant sur l'autonomie gouvernementale. De toute façon, il serait impossible de supprimer ces dispositions, car elles font partie intégrante de tous les chapitres du traité.

C'est pour ces raisons que le Conseil tribal Nisga'a a maintenu tout au long des négociations que notre peuple refuserait de conclure le traité s'il ne tenait pas compte de nos droits à l'autonomie gouvernementale, et si ces droits ne jouissaient pas de la même protection constitutionnelle que nos droits ancestraux existants, en vertu de l'article 35, et de la protection constitutionnelle que nos autres droits issus de traités auront après la date d'entrée en vigueur. L'entente sur ce point essentiel était un des éléments les plus importants de l'accord de principe de 1996. Sans elle, nous n'aurions jamais pu le conclure.

Furthermore, it must also be recognized that the Supreme Court of Canada has indicated that rights protected by section 35 are not absolute. It has ruled that aboriginal and treaty rights can be infringed if the infringement is justified and consistent with the honour of the Crown.

Canada and British Columbia have agreed to the detailed content of Nisga'a self-government. Why should either of them be able to infringe, alter or ignore this agreement in a way that is not justified or which does violate the honour of the Crown?

The next item deals with the relationship of laws and concurrent jurisdiction. Some people have raised concerns with the fact that, in a number of areas, Nisga'a laws will prevail over federal and provincial laws. The issue of the relationship of laws is separate from the source of the right and separate from its constitutional protection.

Under the Constitution Act, 1867, as we all know, the federal and provincial governments are each assigned lists of classes of subjects over which they have exclusive jurisdiction. If a government's law purports to deal with a subject over which it has no jurisdiction, that law is invalid and will be struck down by the courts. However, because of the broad nature of the subject matters listed in the Constitution, it is possible to have valid federal and provincial laws that deal with the same matter. This is called concurrent jurisdiction.

Under the treaty, Nisga'a government will have no exclusive jurisdiction. This is quite different from the approach recommended by, for example, the Special Joint Committee on a Renewed Canada, back in 1992. It is also quite different from that which was included in the Charlottetown Accord. These are both examples of reports or agreements which did contemplate areas of exclusive jurisdiction for First Nations governments.

Federal and provincial laws will apply to the Nisga'a Nation, Nisga'a villages, Nisga'a lands and Nisga'a citizens. Nisga'a laws, however, will also apply to the subjects set out in the treaty. As Nisga'a jurisdiction is always concurrent with federal or provincial authority, there will often be areas in which Nisga'a laws and federal or provincial laws of general application deal with the same subject matter. A key part of the negotiations, therefore, was determining which government's laws will prevail in respect of each and every area over which Nisga'a government has authority. These rules establish the relationship of laws.

Generally, Nisga'a laws are to prevail in respect of matters that are internal to Nisga'a lands and people, such as decisions about Nisga'a language, culture, lands and other treaty entitlements. In some cases, Nisga'a laws must comply with provincial standards in order to be valid. If those standards are met or exceeded then Nisga'a laws will prevail.

Federal and provincial laws prevail about matters of broader application on Nisga'a lands, such as peace, order and public safety, construction of buildings, health services and environmental protection. Of course, there are many more subjects, such

Il faut également reconnaître que, selon la Cour suprême du Canada, les droits de l'article 35 ne sont pas absolus. Elle a statué qu'il est possible de les enfreindre si l'infraction est justifiée et compatible avec l'honneur de la Couronne.

Le Canada et la Colombie-Britannique ont accepté les modalités de l'autonomie gouvernementale des Nisga'a. Comment pourraient-ils ne pas respecter cet accord, l'enfreindre ou le modifier sans motif valide ou de façon à compromettre l'honneur de la Couronne?

Le prochain point porte sur la relation entre les lois et la compétence concurrente. D'aucuns ont exprimé des inquiétudes à propos du fait que, dans un certain nombre de domaines, les lois Nisga'a auront préséance sur les lois fédérales ou provinciales. La question de la relation entre les lois est distincte de celle de la source du droit et de sa protection par la Constitution.

En vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, les gouvernements fédéral et provincial disposent chacun de sphères de compétence exclusive. Si un palier de gouvernement tente de légiférer sur un sujet à l'égard duquel il n'est pas compétent, la loi en cause n'est pas valide et les tribunaux l'annuleront. Toutefois, étant donné la grande portée des sujets énumérés dans la Constitution, des lois fédérales et provinciales sur le même sujet peuvent coexister. C'est ce que l'on appelle la compétence concurrente.

Aux termes du traité, le gouvernement Nisga'a n'aura pas la compétence exclusive, ce qui est très différent de l'approche recommandée, par exemple, par le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada en 1992, et de celle qui a été retenue dans l'Accord de Charlottetown, selon lequel les gouvernements des Premières nations devaient disposer de la compétence exclusive dans certains domaines.

Les lois fédérales et provinciales s'appliqueront à la Nation Nisga'a, aux villages Nisga'a, aux terres Nisga'a et aux citoyens Nisga'a. Les lois Nisga'a, quant à elles, ne s'appliqueront qu'aux sujets énoncés dans le traité. Puisque la compétence des Nisga'a est toujours concurrente de celle des autorités fédérales et provinciales, il arrivera souvent que des lois Nisga'a, fédérales et provinciales d'application générale portent sur le même sujet. Un des éléments clés des négociations a été de déterminer quelle loi aurait préséance dans les domaines relevant du pouvoir du gouvernement Nisga'a. Ces règles établissent la relation entre les lois.

En général, les lois Nisga'a l'emporteront pour ce qui est des questions touchant directement les terres et les citoyens Nisga'a, comme les décisions prises à propos de la langue, de la culture, des terres et des autres droits issus du traité. Dans certains cas, les lois Nisga'a doivent respecter certaines normes provinciales pour être valides. Si elles respectent ou dépassent ces normes, elles ont préséance.

Les lois fédérales et provinciales l'emportent pour ce qui est des questions de plus grande portée qui touchent les Terres Nisga'a, comme l'ordre public, la construction de bâtiments, les services de santé et la protection de l'environnement. Il existe bien

as criminal law, over which the Nisga'a will have no authority at all, therefore, no relationship of laws issue arises.

Some opponents of the treaty have said that, if there is an inconsistency in laws, federal or provincial laws should always prevail over Nisga'a laws, even if the Nisga'a laws deal solely with Nisga'a people, Nisga'a culture, Nisga'a lands, or other purely internal matters. Why is this dominance so important to these people? Why do they insist that First Nations should always be subordinate to federal and provincial governments?

If the agreement had provided for exclusive jurisdiction in respect of the internal matters of the Nisga'a Nation, there would obviously have been no need for Nisga'a laws to prevail over federal and provincial laws. Federal and provincial laws would simply not apply to these subject matters.

We agreed to concurrent or shared jurisdiction. In respect of interim matters, this necessitated the inclusion of rules to prevent Nisga'a laws from being overridden by any number of federal and provincial laws that are enacted for general application. These rules also provide the Nisga'a with protection against a future federal or provincial government which might wish to interfere without justification in these internal matters.

Finally, it has been argued that the treaty is unconstitutional because all laws in Canada must receive Royal Assent. The Nisga'a treaty contemplates laws that will obviously not be approved by the Governor General or the Lieutenant Governor. The requirement for Royal Assent applies only to the enactment of the laws of Canada or the laws of a province. It applies to the federal or provincial governments because of the constitutional structure of those governments. The principle has no application to laws of a first nation exercising the right of self-government.

The Nisga'a Nation recognizes the sovereignty of the Crown. Through the treaty, Canada, British Columbia and the Nisga'a have achieved a reconciliation between this sovereignty and the ancient rights of the Nisga'a people.

The fifth question we pose is: Does the Nisga'a treaty create an enclave within Canada? Some people have suggested that Nisga'a lands will be an enclave. The Oxford dictionary defines an enclave as "foreign territory surrounded by one's own territory". However, Nisga'a lands can in no way be described as foreign territory. As stated above, the treaty makes it absolutely clear that all federal and provincial laws apply to Nisga'a lands in accordance with the terms of the treaty.

The Nisga'a have always said that one of their fundamental goals is to negotiate their way into Canada. It is, with respect, simply an error to say that the result of their efforts has been the creation of foreign territory within our country.

Our sixth heading deals with the question: Does the treaty create a government based on race? There has been a persistent notion that aboriginal rights are based on race or ethnicity. This is,

entendu de nombreux autres sujets sur lesquels les Nisga'a n'auront aucune compétence, comme le droit pénal. Dans ces cas, la question de la relation entre les lois ne se pose pas.

Certains adversaires du traité ont déclaré que, en cas d'incompatibilité, les lois fédérales et provinciales devraient toujours l'emporter sur les lois Nisga'a, même si ces dernières ne visent que les citoyens, la culture, les Terres Nisga'a ou d'autres questions purement internes. Pourquoi cette suprématie est-elle aussi importante pour ces gens? Pourquoi insistent-ils pour que les Premières nations soient toujours subordonnées aux gouvernements fédéral et provincial?

Si l'Accord avait donné la compétence exclusive à la Nation Nisga'a pour ce qui est des questions internes, il n'aurait de toute évidence pas été nécessaire que les lois Nisga'a l'emportent sur les lois fédérales et provinciales, car celles-ci ne se seraient tout simplement pas appliquées à ces sujets.

Nous avons accepté la compétence concurrente ou partagée. Or, en ce qui concerne les questions internes, cela a contraint les parties à prévoir des règles empêchant que les lois Nisga'a ne soient supplantées par les lois fédérales et provinciales d'application générale. Ces règles nous protègent également contre toute ingérence injustifiée d'un futur gouvernement fédéral ou provincial dans ces questions internes.

Enfin, on a fait valoir que le traité est inconstitutionnel parce que toutes les lois du Canada doivent recevoir la sanction royale. Le traité Nisga'a envisage l'adoption de certaines lois, qui ne seront approuvées ni par le gouverneur général, ni par le lieutenant-gouverneur. Mais l'obligation d'obtenir la sanction royale ne vise que la promulgation des lois fédérales et provinciales. Autrement dit, elle s'applique aux gouvernements fédéral et provincial en raison de leur structure constitutionnelle. Ce principe ne s'applique pas aux Premières nations qui exercent leur droit à l'autonomie gouvernementale.

La Nation Nisga'a reconnaît la souveraineté de Sa Majesté. Grâce au traité, le Canada, la Colombie-Britannique et la Nation Nisga'a sont parvenus à la réconcilier avec les droits des Nisga'a.

La cinquième question que nous posons est la suivante: le traité Nisga'a crée-t-il une «enclave» à l'intérieur du Canada? Certaines gens ont suggéré que les Terres Nisga'a seront une «enclave» à l'intérieur du Canada. Le dictionnaire Oxford définit l'«enclave» comme un «territoire étranger entouré par un territoire appartenant à un autre propriétaire». Mais les Terres Nisga'a ne peuvent pas être décrites comme un «territoire étranger». Comme nous l'avons déclaré plus haut, le traité prévoit que toutes les lois fédérales et provinciales s'appliquent aux Terres Nisga'a, en conformité avec les termes du traité.

Nous avons toujours dit que l'un de nos objectifs primordiaux est de négocier notre place au sein du Canada. En toute déférence, il serait tout simplement erroné de dire que nos efforts se sont soldés par la création d'un territoire étranger à l'intérieur de notre pays.

La sixième question que nous posons est la suivante: le traité crée-t-il un gouvernement fondé sur la race? Il y a une opinion générale selon laquelle les droits ancestraux sont fondés sur la

with respect, simply not true. Aboriginal rights, including the right of self-government, flow not from race but from membership in a political community, as was described in the earlier cases. This principle is discussed at length by the Royal Commission on Aboriginal Peoples as well as in numerous learned articles and other publications.

It is important to note that the United States Supreme Court long ago rejected any notion that laws uniquely applicable to Indians are based on race. Indian tribes are "unique aggregations" possessing attributes of sovereignty over both their members and their territory. Federal regulation of Indian affairs is not based upon impermissible classifications; rather, such regulation is rooted in the unique status of Indians as a separate people with their own political institutions. We have included a reference to one of the U.S. Supreme Court decisions to that effect. If it is not racial discrimination for federal governments to legislate in respect of Indians, it is certainly not racial discrimination for first nations to legislate in respect of themselves. In any event, though, as explained below, the treaty does not restrict Nisga'a citizenship to persons of Nisga'a descent.

**Mr. Harry Nyce, Senior Resources Negotiator, Nisga'a Tribal Council:** Honourable senators, this is my thirtieth year with the tribal council. I was chief of council for my community for 14 years. I am also the vice-chair of the Kitimat-Stikine regional district. I am also the chairman of the finance committee for the regional district.

I will turn to question seven which is: Does the use of the term "Nisga'a citizen" violate the notion of Canadian citizenship? With the greatest of respect, we do not understand why anyone would object to the use of the term "citizen" to refer to the members of the Nisga'a Nation. No doubt, if we had agreed to describe ourselves merely as members, there would have been little or no objection. However, we believe that the correct word to describe someone who belongs to a nation is "citizen". We wish to affirm, not deny, our existence as the Nisga'a Nation, a nation that is within Canada.

As has been said, even in Canadian law the notion of citizenship is relatively new and most rights under Canadian law are not confined to Canadian citizens. The word "citizen" does not have a single fixed meaning in every context in which it is properly used. The conferral of Nisga'a citizenship does not confer or deny Canadian citizenship.

The eighth question is: Does the Nisga'a treaty disenfranchise non-Nisga'a individuals within Nisga'a lands? It is vital not to ignore the fact that the treaty sets out the Nisga'a Nation's right to self-government. The laws that can be made by the Nisga'a government, with a very few well-defined exceptions, are laws that deal with Nisga'a citizens, treaty rights and property.

race ou l'origine ethnique, ce qui est faux. Les droits ancestraux, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, ne sont pas liés à la race, mais découlent de l'appartenance à une collectivité politique. Ce principe est discuté dans le détail par la Commission royale sur les peuples autochtones et dans de nombreux articles spécialisés et d'autres publications.

Il est important de préciser que la Cour suprême des États-Unis a rejeté il y a longtemps l'idée que les lois applicables seulement aux Indiens sont fondées sur la race. Les tribus indiennes sont des «agréations uniques» qui possèdent les attributs de la souveraineté sur leurs membres ainsi que sur leurs territoires. Les règlements fédéraux en matière d'affaires indiennes ne reposent pas sur des classifications exclusives. Ils se fondent plutôt sur le statut unique de «nation distincte» avec ses propres institutions politiques dont jouissent les Indiens. Nous avons inclus dans le texte un renvoi à un jugement de la Cour suprême des États-Unis sur la question. Si le fait pour les gouvernements fédéraux de légiférer sur les Indiens n'est pas considéré comme étant de la discrimination raciale, il en va de même pour les Premières nations lorsqu'elles légifèrent pour elles-mêmes. En tout cas, comme nous l'expliquerons ci-dessous, le traité ne limite pas la citoyenneté Nisga'a aux personnes d'origine Nisga'a.

**M. Harry Nyce, négociateur principal des ressources, Conseil tribal Nisga'a:** Honorables sénateurs, je siège au conseil tribal depuis treize ans. J'ai été chef du conseil de ma collectivité pendant 14 ans. Je suis également vice-président du district régional de Kitimat-Stikine, et président du comité des finances de ce même district...

La septième question que nous posons est la suivante: le terme «citoyen Nisga'a» contrevient-il à la notion de citoyen canadien? En toute déférence, nous ne comprenons pas pourquoi quelqu'un s'opposerait à l'utilisation du terme «citoyen» pour désigner les membres de la Nation Nisga'a. Si nous avions accepté de nous décrire seulement comme des «membres», il y aurait eu peu d'objections ou pas d'objection du tout. Mais nous estimons que le terme correct pour décrire une personne appartenant à une «nation» est «citoyen». Nous voulons affirmer, non pas nier, notre existence comme Nation Nisga'a, une nation qui vit au sein du Canada.

Comme nous l'avons déjà dit, même dans la législation canadienne la notion de citoyenneté est relativement nouvelle et la plupart des droits accordés en vertu des lois canadiennes ne sont pas réservés seulement aux citoyens canadiens. Le terme «citoyen» n'a pas la même signification déterminée dans chaque contexte où il est correctement utilisé. L'attribution de la citoyenneté Nisga'a ne confère ni ne nie la citoyenneté canadienne.

La huitième question que nous posons est la suivante: le traité Nisga'a prive-t-il de leurs droits les occupants non Nisga'a des Terres Nisga'a? Il est très important de retenir le fait que le traité énonce le droit à l'autonomie gouvernementale de la Nation Nisga'a. Les lois que le gouvernement Nisga'a peut adopter, à quelques exceptions bien précises, visent les citoyens Nisga'a, les droits issus du traité Nisga'a et la propriété Nisga'a.

It must be remembered that Nisga'a government will have no jurisdiction over land currently owned by non-Nisga'a within the Nass Valley. All of the existing fee simple properties are expressly excluded from Nisga'a lands. The residents of these private parcels will continue to have the right to vote for federal, provincial, and regional governments, as they always have.

Most of all, Nisga'a government jurisdiction is restricted to Nisga'a citizens and Nisga'a lands. What possible justification is there for requiring the Nisga'a to give non-Nisga'a people the right to vote for or run for office in a government that will have virtually no jurisdiction over them and that will primarily be dealing with the rights and assets of Nisga'a people?

It is important to remember that neither Nisga'a citizenship nor the ability to participate in Nisga'a government is restricted to participants; that is, persons who meet the eligibility criteria set out in the treaty. That is to say that, while only participants have the right to demand Nisga'a citizenship, the Nisga'a government has the authority to establish citizenship criteria that could include others.

We insist on such powers because of our recognition that there are and will be residents who are, in every meaningful way, full members of our communities and who should be included in the democratic functioning of Nisga'a government. However, the criteria for including others in our nation must be left to our people to establish and not be determined or imposed on us by Canada or British Columbia. Any future laws that determine the criteria to be used in granting citizenship to others could not be applied arbitrarily and would, like all of our laws, be subject to the Charter of Rights and freedoms.

Today, non-Nisga'a residents of the Nass Valley enjoy the same level of representation on the Nisga'a Valley Health Board and the board of school trustees for School District 92 Nisga'a that is far in excess of their numbers. This participation will continue after the effective date and, if those bodies are replaced by institutions created by Nisga'a government, an appropriate means of ensuring their continued participation will be established.

If the activities of the Nisga'a government or its institutions significantly and directly affect those residents, we have agreed to devise means to include them in our decision-making process. Such measures may include consultation, the right to vote, or a guarantee of representation on a Nisga'a government institution, depending on the nature of the activity that affects the residents concerned.

The point is that the issue of non-Nisga'a participation in the activities of government that will rarely affect non-Nisga'a people is not a simple one that can be solved by slogans about democracy or the automatic inclusion of anyone who might decide to take up residence in one of our communities. The treaty provides the

Il faut se rappeler que le gouvernement Nisga'a n'aura pas de compétence sur le territoire actuellement possédé par des non-Nisga'a dans la vallée du Nass. Le traité prévoit expressément que toutes les propriétés en fief simple existantes ne font pas partie des Terres Nisga'a. Les résidents de ces parcelles privées continuent à avoir le droit de voter pour les gouvernements fédéral, provincial et régional, comme ils l'ont toujours fait.

La compétence du gouvernement Nisga'a est presque entièrement limitée aux citoyens et aux Terres Nisga'a. Pourquoi demande-t-on alors aux Nisga'a de donner aux non-Nisga'a le droit de voter ou de se porter candidat pour un gouvernement qui n'aura pratiquement pas de compétence sur eux et qui traitera principalement des droits et des biens des Nisga'a?

Il est important de se rappeler que ni la citoyenneté Nisga'a ni la capacité de faire parti du gouvernement Nisga'a ne sont limitées aux «participants», c'est-à-dire aux personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité énoncés dans le traité. Cela veut dire que, même si seulement les «participants» ont le droit de demander la citoyenneté Nisga'a, le gouvernement Nisga'a a le pouvoir d'établir des critères relatifs à la citoyenneté qui pourraient inclure d'autres personnes.

Nous avons exigé un tel pouvoir parce nous savons qu'il y a et qu'il y aura des résidents qui sont, à tous égards importants, des membres actifs de nos collectivités et qui devraient participer au fonctionnement démocratique du gouvernement Nisga'a. Toutefois, il incombe à la Nation Nisga'a d'établir les critères devant être utilisés pour inclure d'autres personnes en son sein, et ceux-ci ne doivent pas être déterminés ou nous être imposés par le Canada ou la Colombie-Britannique. Toute loi future qui établit les critères à utiliser en vue de l'attribution de la citoyenneté à d'autres personnes ne peut pas être appliquée arbitrairement et sera, comme toutes les autres lois, assujettie à la Charte canadienne des droits et libertés.

Aujourd'hui, les résidents non Nisga'a de la vallée du Nass ont un niveau de représentation dans le conseil de santé Nisga'a de la vallée et le conseil scolaire du district 92 qui est beaucoup plus élevé que celui qui correspond à leur nombre. Cette participation se poursuivra après l'entrée en vigueur du traité et nous établirons les moyens nécessaires pour assurer la continuité de leur participation si ces organismes sont remplacés par des institutions créées par le gouvernement Nisga'a.

Si les activités du gouvernement Nisga'a ou de ses institutions touchent ces résidents de façon directe et significative, nous avons convenu de trouver des moyens pour les faire participer à notre processus de prise de décision. Ces mesures peuvent inclure la consultation, le droit de vote ou la garantie de participation à une institution gouvernementale, selon la nature de l'activité et l'effet sur les résidents concernés.

Le fait est que la question de la participation des non-Nisga'a aux activités d'un gouvernement qui les touchera rarement n'est pas simple et ne peut pas être réglée en scandant des slogans sur la démocratie ou en incluant automatiquement toute personne qui décide d'élire domicile dans une de nos collectivités. Le traité

tools, the principles, and the flexibility for the Nisga'a to continue to live in harmony with our non-Nisga'a neighbours.

The ninth question is: Does the Nisga'a treaty affect aboriginal rights of neighbouring First Nations? None of the provisions of the agreement interferes with the rights of any other First Nation. To place the matter beyond doubt, we have agreed to include provisions to that effect in the treaty. We have tabled a copy of the supplementary submission that we filed with the House of Commons committee on November 25, 1999. In response to submissions made by certain of our neighbours, it includes information in respect of the efforts that we made to resolve the dispute between ourselves and the Gitanyow, and we have resolved disputes with other First Nation neighbours.

To the best of our knowledge, the federal policy on overlap was not changed in the context of our negotiations but has remained the same for many years.

We should also indicate that the suggestion to amend Bill C-9 by repeating clauses 33 and 35 in the general provisions chapter in the bill is unacceptable to us. Those sections have the force of law in any event. The proposal to add them to the bill in order to include the provisions that are the most fundamental demonstrates a basic misunderstanding of the relationship between Bill C-9 and the Nisga'a Final Agreement.

Bill C-9 includes provisions that, in the view of federal legislative counsel, must be included to make them effective. If the test were how fundamental a provision is, then the bill would need to include such matters as our rights to hunting, fishing, self-government, and so on.

We remain ready to negotiate with our neighbours, and we wish them well in achieving their own treaty at the earliest possible date.

Question ten asks whether the federal and provincial governments will be paying a significant portion of transfer costs to Nisga'a government, possibly in perpetuity. The Nisga'a treaty establishes the basic fiscal structure under which the Nisga'a government will function. A fiscal financing agreement will be negotiated every five years — and in that regard I would quote the fiscal relations chapter; paragraph 3 at page 212 which states:

...to enable the provision of agreed-upon public programs and services to Nisga'a citizens and, where applicable, non-Nisga'a occupants of Nisga'a lands, at levels reasonably comparable to those generally prevailing in northwest British Columbia.

The system of transfer payments is very similar to the system under which provinces, territories and municipalities receive funds for the provision of public services such as education and health.

The treaty obligates us to maintain systems of financial accountability, comparable to standards generally accepted for governments in Canada. These systems include auditing require-

fournit les instruments, les principes et la flexibilité dont les Nisga'a ont besoin pour continuer à vivre en harmonie avec leurs voisins non Nisga'a.

La neuvième question est la suivante: le traité Nisga'a touche-t-il aux droits ancestraux des Premières nations voisines? Aucune disposition de l'Accord ne brime les droits d'une autre Première nation. Pour qu'il n'y ait pas de doutes à cet égard, nous convenons d'inclure des dispositions à ce sujet dans le traité. Nous avons déposé une copie du mémoire supplémentaire présenté au comité de la Chambre des communes le 25 novembre 1999. En réponse aux mémoires présentés par certains de nos voisins. Nous y avons inclus des renseignements sur les efforts que nous faisons pour régler les différends qui nous opposent aux Gitanyow, de la même façon dont nous l'avons fait dans le cas des autres Premières nations voisines.

À notre connaissance, la politique fédérale sur le chevauchement n'a pas été modifiée dans le contexte de nos négociations, mais est demeurée la même pendant plusieurs années.

Nous devons aussi préciser que la proposition de modifier le projet de loi C-9 en y ajoutant les articles 33 à 35 des dispositions générales est inacceptable pour nous. Ces articles ont déjà force de loi. La proposition de les ajouter au projet de loi parce que le projet devrait comprendre les dispositions «les plus importantes», démontre une méconnaissance fondamentale de la relation qui existe entre le projet de loi C-9 et l'Accord définitif Nisga'a.

Selon le conseil législatif fédéral, certaines dispositions ne peuvent pas entrer en vigueur si elles ne sont pas incluses dans le projet de loi. Si le critère est l'importance de la provision, alors le projet de loi devrait comprendre des questions comme nos droits de pêche, de chasse, à l'autonomie gouvernementale, etc.

Nous sommes toujours prêts à négocier avec nos voisins et nous leur souhaitons de conclure leur propre traité le plus vite possible.

La question dix est la suivante: Les gouvernements fédéral et provincial verseront-ils une partie importante des coûts de transfert au gouvernement Nisga'a, éventuellement à perpétuité? Le traité Nisga'a établit la structure financière de base selon laquelle le gouvernement Nisga'a fonctionnera. Un accord de financement budgétaire sera négocié tous les cinq ans — et je cite à cet égard le chapitre sur les relations budgétaires, article 3, page 228:

[...] pour permettre la prestation de programmes de services publics convenus aux citoyens Nisga'a et, s'il y a lieu, aux occupants non Nisga'a des Terres Nisga'a, à des niveaux raisonnablement comparables à ceux qui se retrouvent généralement dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique.

Le système de paiements de transfert ressemble beaucoup aux systèmes au moyen desquels les provinces, les territoires et les municipalités reçoivent des fonds pour la prestation de services publics, comme l'éducation et la santé.

Le traité nous oblige à maintenir des systèmes de responsabilité comptable comparables aux normes généralement reconnues, applicables aux gouvernements canadiens. Ces systèmes, y

ments and will reflect the requirements of the treaty, the Nisga'a institutions, the Nisga'a financial administration law and the Fiscal Financing and Own Source Revenue Agreements.

Question 11 queries whether the treaty will create an exclusive Nisga'a commercial fishery.

The Nisga'a treaty sets out clear entitlements and allocations for fish and wildlife. The approach is one of sharing. For example, the treaty provides a formula under which our share of each species of the Nass salmon return to Canada will be determined. That share will be vary depending upon the abundance of the resource. In low run years, we may even harvest less than our current harvest for domestic purposes. Contrary to what has been said, the treaty does not guarantee 26 per cent of the salmon. The formula is based on an allocation of each species of salmon, not on a percentage of the total of all species.

We will have the right to sell Nass salmon, in accordance with various federal and provincial laws referred to in the treaty. However, there could never be a situation in which the Nisga'a commercially harvest a species of Nass salmon at the same time as commercial and recreational fishermen are prevented from harvesting that species.

The federal government continues to have jurisdiction in respect of fisheries and the role of the minister in expressly acknowledged in that treaty.

**Mr. Edmond Wright, Secretary-Treasure, Nisga'a Tribal Council:** I will be presenting the last part of our presentation. I have been involved as a politician with the Nisga'a Tribal Council since 1972. Before that, I was the band administrator from 1970 until a couple of years ago when I had to take a full-time leave to participate at the negotiation table with the Nisga'a Tribal Council. I have been before committees such as this going back to 1980 so, as our president stated, many of us are getting old doing this these presentations.

I will deal with question 12 which is: Is the Nisga'a treaty is overly generous to the Nisga'a nation?

There has been little discussion of what we have contributed to this agreement. You must remember that the Nisga'a lands that we will own under the treaty are but a small part of our traditional territory.

We commissioned a Price Waterhouse study of the present value of the resources that have been removed from our traditional territory. These resources were taken without compensation to the Nisga'a. The amount was in excess of \$2 billion. Mr. Chairman, for your information, it runs from a \$2 billion to \$4 billion figure, but we are quoting the lower figure.

A number of our people voted against the treaty because they believed that it should have included much more land, resources, compensation and jurisdiction. Many were reluctant to give up the current tax exemptions provided under the Indian Act. However, the majority of us, over 70 per cent of those voting, comprising

compris les exigences en matière de vérification, doivent respecter les dispositions du traité, de la Constitution Nisga'a, des lois Nisga'a en matière d'administration financière, de l'Accord de financement budgétaire et de l'Accord sur le revenu de source propre.

La question onze est la suivante: le traité Nisga'a crée-t-il un droit exclusif de pêche commerciale pour les Nisga'a?

Le traité Nisga'a établit les droits et les allocations de poisson et d'animaux sauvages, selon le principe d'utilisation en commun de ces ressources naturelles. Par exemple, le traité fournit une formule à l'aide de laquelle on déterminera notre allocation du retour au Canada de chaque espèce de saumon du Nass. L'allocation variera selon l'abondance des ressources. Pendant les années où la remonte sera faible, il se peut que notre récolte soit encore plus réduite que la récolte actuelle pour nos propres besoins. Contrairement à ce qu'on a dit, le traité ne nous garantit pas 26 p. 100 du saumon du Nass. La formule repose sur une allocation de chaque espèce de saumon, et non pas sur un pourcentage du total de toutes les espèces.

Nous avons le droit de vendre le saumon du Nass, en vertu de diverses lois fédérales et provinciales mentionnées dans le traité. Toutefois, la récolte d'une espèce de saumon du Nass dans les pêches commerciales Nisga'a pendant une période où il n'y a pas de récolte de cette espèce de saumon dans les pêches commerciales et récréatives n'est en aucun cas permise.

Le gouvernement fédéral conserve sa compétence en matière de pêches et le rôle du ministre est expressément reconnu dans le traité.

**M. Edmond Wright, secrétaire-trésorier, Conseil tribal Nisga'a:** Je vais présenter la dernière partie de l'exposé. Je siège au Conseil tribal Nisga'a depuis 1972. Avant cela, soit depuis 1970, j'occupais le poste d'administrateur de réserve indienne, poste que j'ai abandonné il y a quelques années pour me joindre à l'équipe de négociation du Conseil tribal Nisga'a. Je comparais devant des comités depuis 1980. Comme l'a mentionné le président, nous prenons de l'âge.

La question douze que nous posons est la suivante: le traité Nisga'a est-il trop généreux envers la Nation Nisga'a?

Il y a eu peu de discussion en ce qui concerne notre contribution à cet accord. Souvenez-vous que les Terres Nisga'a que nous posséderons en vertu du traité ne représentent qu'une petite partie de notre territoire traditionnel.

Nous avons demandé à Price Waterhouse de faire une étude sur la valeur actuelle des ressources qui ont été tirées de notre territoire traditionnel. Ces ressources ont été prises sans qu'aucune compensation ne soit accordée aux Nisga'a. La valeur de ces ressources dépassait deux milliards de dollars. Je tiens à préciser, monsieur le président, qu'elle se situe en fait entre deux et quatre milliards, mais nous préférons citer le chiffre le moins élevé.

Un certain nombre de Nisga'a ont voté contre le traité parce qu'ils estimaient que celui-ci aurait dû inclure beaucoup plus de terres et de ressources, une compensation plus généreuse et une compétence plus élargie. De nombreux Nisga'a étaient réfractaires à l'idée d'abandonner l'exemption fiscale actuelle prévue par la

more than 60 per cent of eligible voters, voted to accept the package. The vote in favour was not because it gave us everything we wanted, but because the majority of us decided that the treaty is an acceptable compromise.

We continue to believe that governments simply do not have enough money to truly compensate the Nisga'a Nation for what has already been taken from us.

Question 13 addresses whether the Nisga'a treaty is a blueprint or template for other treaties in British Columbia and across Canada.

We know that at one point former British Columbia premier Glen Clark, whose support of the Nisga'a treaty has been as steadfast as that of the Prime Minister, referred to the Nisga'a treaty as a template. We believe that he was referring not to the detailed content of the agreement but rather to the model that it establishes for resolving differences through negotiation and compromise rather than litigation.

Others have now started to use this term as well as the term "blueprint". The proposition seems to be that the Nisga'a treaty will be applied mechanically to all of the other negotiations currently underway in British Columbia and elsewhere in Canada. With due respect, this suggestion is really without any basis in reality.

Mr. Chairman, the Nisga'a Tribal Council has publicly and repeatedly stated that we have neither the desire nor the mandate to negotiate on behalf of anyone other than the Nisga'a Nation. The template argument is based on the assumption that other First Nations will simply embrace the Nisga'a approach, regardless of their circumstances, desires and priorities. That is not at all likely.

Moreover, even if the federal government and provincial governments in British Columbia and elsewhere were to expressly instruct their negotiators to go forth and replicate the Nisga'a Final Agreement elsewhere, this would be an impossible task. The unique circumstances of the Nisga'a make certain arrangements possible with respect to, for example, land and fisheries, that would not be possible in urban and/or inland areas.

There are between 5,000 and 6,000 Nisga'a. Some other First Nations have fewer than 1,000 people, and some have fewer than 100. Obviously arrangements will be very different depending on the size of the population, the nature of the traditional territory and its resources, the priorities of each first nation, the proximity of urban areas, third party alienation, and so on.

In recognition of these obvious facts, the federal government has stated that the Nisga'a Final Agreement is not a template. It is no doubt true that both First Nations and federal or provincial governments may try to replicate those aspects of the Nisga'a treaty that are attractive to them in the context of those negotiations.

Loi sur les Indiens. Toutefois, la majorité d'entre nous (plus de 70 p. 100 des votants comprenant plus de 60 p. 100 de votants admissibles) a voté en faveur du traité, non pas parce qu'il nous accordait tout ce que nous voulions, mais parce que nous avons jugé que le traité était un compromis acceptable.

Nous croyons encore que les gouvernements n'ont pas assez d'argent pour compenser véritablement la Nation Nisga'a de tout ce qui nous a déjà été enlevé.

La question treize est la suivante: Le traité Nisga'a est-il un «plan» ou un «modèle» pour d'autres traités en Colombie-Britannique et dans le reste du Canada?

Nous savons qu'à un moment donné, l'ancien premier ministre de la Colombie-Britannique, Glen Clark, dont l'appui au traité Nisga'a a été aussi constant que celui du premier ministre du Canada, a fait référence à ce traité comme étant un «modèle». Nous estimons qu'il ne faisait pas référence au contenu détaillé de l'accord, mais plutôt au modèle que cet accord établit pour le règlement de différends par la négociation et le compromis plutôt que par le contentieux.

D'autres personnes utilisent maintenant cette expression et l'expression semblable «plan». La prémisse semble être que le traité Nisga'a sera appliqué mécaniquement dans toutes les autres négociations présentement en cours en Colombie-Britannique ou ailleurs au Canada. En toute déférence pour l'opinion contraire, nous croyons que cette suggestion ne correspond vraiment pas à la réalité.

Monsieur le président, le Conseil tribal Nisga'a a déclaré publiquement et à plusieurs reprises qu'il n'avait l'intention et le mandat de négocier que pour la Nation Nisga'a. L'argument du modèle repose sur l'hypothèse que les autres Premières nations vont tout simplement adopter l'approche des Nisga'a, peu importe leurs propres situations, désirs et priorités, ce qui ne risque pas d'arriver, à notre avis.

De plus, même si le gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique ou des autres provinces donnaient l'ordre à leurs négociateurs d'aller de l'avant et de «reproduire» ailleurs l'Accord définitif Nisga'a, ce serait une tâche impossible. La situation unique des Nisga'a permet d'en arriver à certaines ententes en ce qui concerne, par exemple, les terres et les pêches, alors qu'il serait impossible de le faire dans les régions urbaines ou intérieures.

Il y a entre 5 000 et 6 000 Nisga'a. Certaines autres Premières nations comptent moins de 1 000 personnes, d'autres moins de 100 personnes. De toute évidence, les ententes sont très différentes selon l'importance de la population, la nature du territoire traditionnel et de ses ressources, les priorités de chaque Première nation, la proximité des régions urbaines, l'aliénation des terres à des tiers et ainsi de suite.

Compte tenu de ces faits évidents, le gouvernement fédéral a déclaré que l'Accord définitif Nisga'a n'est pas un «modèle.» Il ne fait aucun doute que les Premières nations, le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux peuvent essayer de reproduire les aspects du Traité Nisga'a qui leur sont avantageux dans le contexte de ces négociations.

However, it is equally true that, if the parties at other negotiating tables chose to adopt or adapt certain aspects of the Nisga'a Final Agreement, it will be because they consider that it makes sense to do so, not because the Nisga'a approach has predetermined the outcome of those talks.

We refer honourable senators to the comments made by the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau at the commencement of the first ministers' conference on March 15 and 16, 1983 — the conference that resulted in the inclusion of subsection 35(3) in the Constitution of Canada. He said that aboriginal government is at the heart of the effort to improve aboriginal conditions and to strengthen our relationships. He then said:

...It seems likely, and not inappropriate to me, given the known diversities which prevail across the country, that we will come up with different solutions for different communities in different places, once we have begun seriously to discuss their preferences in a pragmatic way.

For aboriginal government involves issues that have to be seen and discussed in practical terms. They cannot be resolved merely through generalities or endless discussion on legal and political doctrine. If we are to progress in our search for constitutional formulations and practical means, we shall all have to be much more open-minded and more articulate than we have been in earlier discussions. We have to bring out clearly what it is we seek to achieve on behalf of the different groups of aboriginal peoples living in different parts of Canada.

We shall have to put aside notions or perceptions that have surfaced in the past: that we can have systems of aboriginal government functioning somehow in parallel with, or separate from, other governments within our federation. Our system of government is based on interdependence and cooperation among the several orders of government, each with its responsibilities, powers and functions flowing from provisions of the Constitution, whether in the form of exclusive or concurrent powers.

Aboriginal government, in whatever form or model, will have to fit into that system. It should fit smoothly, comfortably and effectively. The complexity of jurisdictional issues is at once obvious and formidable. It can only be addressed through careful negotiations, based on full and frank expression of aims and needs and a determination to get a set of intergovernmental relationships that will work well for the benefit of all concerned.

We believe that these words are as true now as they were 17 years ago. They describe the task in which we have engaged, and they describe the accomplishments which we believe have been achieved in the Nisga'a treaty before you today.

Turning to question 14: Is the process flawed, in that Parliament can only approve or reject the treaty rather than being able to propose amendments? Canada entered into numbered treaties by

Il est également vrai que si les parties à d'autres tables de négociation choisissent d'adopter et d'adapter certains aspects de l'Accord définitif Nisga'a, ce sera parce qu'elles considèrent qu'il est logique de le faire et non parce que l'approche des Nisga'a a fixé à l'avance l'issue de ces pourparlers.

Nous renvoyons les honorables sénateurs aux commentaires faits par le Très honorable Pierre Elliott Trudeau au début de la conférence des premiers ministres des 15 et 16 mars 1983, qui a conduit à l'inclusion du paragraphe 35(3) dans la Constitution canadienne. Il a déclaré que l'autonomie gouvernementale des Autochtones était au coeur des efforts visant à améliorer leurs situations et à renforcer nos relations. Il a déclaré ce qui suit:

[...]Compte tenu de la diversité qui caractérise notre immense pays, il serait possible, et je n'y verrais pas d'inconvénient, d'envisager des solutions différentes pour différents groupes vivant dans des régions différentes, une fois que nous aurons abordé sérieusement et de façon pragmatique la discussion de leurs préférences.

Car la question de l'administration autonome pour les Autochtones touche des problèmes qu'il faut envisager et discuter avec réalisme. Et ceux-ci resteront irrésolus si nous nous perdons en généralités et en principes juridiques et politiques. Si nous voulons progresser dans notre recherche de formulations constitutionnelles et de formules d'administration pratiques, pour les Autochtones, nous devons être beaucoup plus ouverts et explicites que nous ne l'avons été dans nos délibérations passées sur ces questions. Nous devons exprimer clairement ce que nous cherchons à réaliser pour le compte des divers groupes d'Autochtones vivant dans les diverses régions du Canada.

Nous devons aussi mettre de côté certaines idées ou conceptions passées selon lesquelles des régimes de gouvernement autochtone pourraient fonctionner en parallèle ou être séparés de tous les autres paliers de gouvernement existants dans notre fédération. Notre système politique repose sur l'interdépendance et la coopération des divers ordres de gouvernement, chacun étant doté de responsabilités, de pouvoirs et de fonctions en vertu de la Constitution, que ces pouvoirs soient exclusifs ou concurrents.

Tout régime éventuel d'administration autochtone devra donc être compatible avec ce système et s'y insérer de manière harmonieuse, souple et fonctionnelle. D'où la complexité évidente et considérable des problèmes de juridiction qui se poseront. Ces problèmes ne pourront être réglés qu'aux termes de longues négociations fondées sur l'exposé complet et sans détour des besoins et des objectifs, et sur la volonté d'en arriver à des rapports intergouvernementaux fonctionnels et qui puissent profiter à tous les intéressés.

Nous croyons que ces mots sont aussi vrais aujourd'hui qu'ils l'étaient il y a dix-sept ans. Ils décrivent la tâche que nous avons entreprise et ce que nous avons réussi à accomplir dans le traité Nisga'a qui est devant vous aujourd'hui.

Nous passons maintenant à la question 14: le processus est-il défectueux du fait que le Parlement ne peut qu'approuver et rejeter le traité sans pouvoir proposer des modifications? Le

enacting orders in council. Parliament was not directly involved. Since the James Bay and Northern Quebec Agreement, Canada has chosen to enact or ratify land claims agreements by way of legislation. First Nations are told to negotiate with officials, representatives of the executive, but not directly with Parliament. Parliament is then asked to either approve or reject the resulting agreement. This approach was not chosen by First Nations, but we have abided by the rules with which we were presented.

No doubt members of Parliament, including senators, feel somewhat frustrated that their role is restricted to approval or rejection of an agreement that two of the three parties have already ratified, and to which no amendments are now possible. Perhaps there are arguments in favour of somehow involving Parliament in treaty negotiations at the outset. Any process that takes less time, cost and effort than we have had to endure would be an improvement. However, it would be completely unfair and unacceptable to the Nisga'a Nation to move the goalposts now. Any amendments to our treaty at this late date would, of necessity, constitute a rejection of the treaty. It is difficult to contemplate the consequences of such a rejection, both for the Nisga'a Nation and for the treaty process as a whole.

In conclusion, many individuals and organizations who oppose the Nisga'a treaty fail to recognize that the package was negotiated and agreed to as a whole; that each party compromised on some objectives and succeeded on others. We appreciate that this was specifically acknowledged during the debate on second reading in the Senate. No one should think that, at this point, it is possible to go through the agreement, accepting the compromises we have made at the table, while at the same time rejecting our achievements at that same table.

We have bargained with the federal and provincial governments peacefully and in good faith. We have relied on the honour of the Crown to carry our agreement to fruition. Canadians should realize that the Nisga'a Final Agreement is a balanced and sensible reconciliation of issues that have frustrated and have divided British Columbians for more than a century. The treaty should be celebrated as proof that people of good faith can resolve their differences without confrontation or litigation.

The Nisga'a Nation has waited long enough. We ask for the committee's support in ensuring that the Nisga'a treaty is ratified as soon as possible. We can then go forward together, better equipped to face the challenges to come in the new century.

**The Chairman:** Thank you for the work you have undertaken to specifically address the questions which senators have raised during the second reading debate. I believe that will be particularly helpful to the process of examining this legislation.

**Senator St. Germain:** I should like to welcome the president and the delegation to our committee. As you know, Mr. Gosnell, I attended the AIP signing and the signing of the final agreement.

Canada a conclu les traités numérotés en prenant des décrets. Le Parlement n'était pas directement concerné. Depuis la Convention de la Baie James et du Nord québécois, le Canada a choisi d'adopter ou de ratifier les accords de revendications territoriales par voie législative. On demande aux Premières nations de négocier avec des fonctionnaires et des représentants du pouvoir exécutif, mais pas directement avec le Parlement. Ensuite, le Parlement doit approuver ou rejeter les accords qui sont intervenus entre les parties. Cette approche n'a pas été choisie par les Premières nations, mais nous avons respecté les règles qui nous ont été imposées.

Les membres du Parlement, y compris les sénateurs, doivent sans doute être déçus que leur rôle se limite à approuver ou à rejeter un accord que deux des trois parties ont déjà ratifié et qu'il est maintenant impossible de modifier. Il existe peut-être des arguments en faveur de la participation du Parlement dès le début de la négociation des traités. Tout processus qui nécessiterait moins de temps, d'argent et d'effort serait une amélioration par rapport à ce qu'il nous a fallu endurer. Cependant, il serait complètement injuste et inacceptable pour la Nation Nisga'a de modifier maintenant les objectifs. Toute modification à notre traité aussi tardivement constituerait nécessairement un rejet du traité. Il est difficile d'envisager les conséquences de ce rejet pour la Nation Nisga'a et pour l'ensemble du processus de conclusion des traités.

Pour terminer, de nombreuses personnes et des organismes qui s'opposent au traité Nisga'a ne reconnaissent pas que l'accord a été négocié et accepté comme un tout, que chaque partie a fait des compromis sur certains objectifs et qu'elle a fait des gains sur d'autres. Nous nous rendons compte que cette réalité a été expressément reconnue pendant la deuxième lecture au Sénat. Personne ne devrait penser qu'il est maintenant possible de revoir l'accord en acceptant les compromis que nous avons faits à la table de négociation tout en rejetant nos réalisations à cette même table.

Nous avons négocié avec les gouvernements fédéral et provincial pacifiquement et de bonne foi. Nous nous sommes fiés à l'honneur de la Couronne pour mener à bien notre accord. Les Canadiens devraient se rendre compte que l'Accord définitif Nisga'a constitue une réconciliation équilibrée et raisonnable de questions qui irritent et divisent les habitants de la Colombie-Britannique depuis plus d'un siècle. Le traité devrait être reconnu comme une preuve que les personnes de bonne foi peuvent régler leurs différends sans confrontation ni contentieux.

La Nation Nisga'a a assez attendu. Nous demandons l'appui du comité pour s'assurer que le traité Nisga'a est ratifié aussitôt que possible. Nous pourrions ensuite avancer ensemble, mieux équipés pour faire face aux défis de ce nouveau siècle.

**Le président:** Je vous remercie des efforts que vous avez déployés pour répondre précisément aux questions qu'avaient soulevées les sénateurs pendant le débat en deuxième lecture. Je crois que ce sera particulièrement utile dans le cadre de l'examen de cette mesure législative.

**Le sénateur St. Germain:** J'aimerais féliciter le président et les personnes qui l'accompagnent aujourd'hui. Comme vous le savez, monsieur Gosnell, j'ai assisté à la signature tant de

Attendance was fairly sparse as far as politicians were concerned, although I recognize that it is a long way to travel. Only those of us from British Columbia know the distance. My interest in my province and my interest in all the peoples of British Columbia was definitely the driving factor that caused me to attend both these historic events in the northwest part of our province. I was proud to be there and I am still proud to be part of this process with you here.

However, as you know, I do represent all British Colombians, some of whom have raised certain questions. During my participation in the debate on second reading, I tried to answer the questions asked by British Colombians so they would have some comfort as we go forward, not only with your agreement but in settling other agreements in the province. We must bring the certainty that the province requires for various reasons, but particularly so that our aboriginal peoples can regain their dignity and pride. Many never lost their pride, but it was certainly trampled on. We would also like to see economic well-being for all British Colombians.

I will not ask many questions this morning because I think you have addressed most of my concerns.

I have spoken to Mr. Aldridge on numerous occasions.

One matter that does really concerns me — and I have pondered over this question — is how we can be assured that the rank and file of the Nisga'a Nation will benefit fairly. I would certainly never put into question your integrity or your leadership. However, this is virtually cast in stone in many ways, and future generations and future leaderships, as in any other society, could possibly corrupt the system.

The system of transfer payments, as you point out on page 23 of your statement, is similar to the system by which the provinces and municipalities receive funds for services such as education. It has been said that this arrangement is like an arrangement between a province and a municipality. However, there is a difference. A municipality has delegated authority, and that delegation can be withdrawn if there are improprieties in the administration of the municipality.

You refer to the Canadian government system. We all know that the moment a majority government is elected, for five years you have virtually no checks and balances. We have seen provinces practically brought to their knees because of poor fiscal and monetary management within the province. How can we guarantee that 50, 60, 70 years from now — Mr. Gosnell may still be around because you are growing old in this job but you are doing well — the lowest on the totem poll in the Nisga'a Nation will be looked after properly?

**Mr. Gosnell:** Mr. Chairman, it is important for the committee to recognize the views of those individuals who made the statement that I quoted. This is the lead-in paragraph to the 1913 petition. Please bear in mind that at the outset, not all members of

l'entente de principe que de l'accord final. Assez peu de politiques y ont assisté, même si je reconnais que cela n'a pas eu lieu à la porte d'à côté. Seulement ceux d'entre nous qui venons de Colombie-Britannique sont conscients de la distance. L'intérêt que je porte à ma province ainsi qu'aux habitants de la Colombie-Britannique est sûrement l'élément moteur qui m'a poussé à assister à ces deux événements historiques qui se sont déroulés dans la partie nord-ouest de notre province. C'est avec fierté que j'y ai assisté et je suis tout aussi fier de participer à ce processus.

Cependant, comme vous le savez, je représente tous les habitants de la Colombie-Britannique dont un certain nombre ont soulevé certaines questions. Dans le cadre de ma participation au débat en deuxième lecture j'ai essayé de répondre à leurs questions pour qu'ils se sentent à l'aise au fur et à mesure que nous progresserons, non seulement en ce qui concerne votre accord mais pour le règlement d'autres accords dans la province. Nous devons apporter la certitude dont a besoin la province pour diverses raisons, mais plus particulièrement pour que nos peuples autochtones puissent retrouver leur dignité et leur fierté. Nous souhaitons le bien-être économique de tous les habitants de la Colombie-Britannique.

Je ne poserai pas beaucoup de questions ce matin parce que je crois que vous avez répondu à la plupart de mes préoccupations.

J'ai parlé à M. Aldridge à de nombreuses occasions.

Il y a une question sur laquelle je me suis vraiment interrogé et c'est de savoir dans quelle mesure on peut nous assurer que les membres de la Nation Nisga'a profiteront raisonnablement de cet accord. Il va sans dire que je ne mettrais jamais en doute le traité ou votre volonté politique. Cependant, les générations et les dirigeants futurs, comme dans n'importe quelle autre société, pourraient avilir le système.

Comme vous le faites remarquer à la page 18 de votre mémoire, le système des paiements de transfert est semblable au système au moyen desquels les provinces et les municipalités reçoivent des fonds pour la prestation de services, comme l'éducation. On a dit que cette entente ressemble à une entente conclue entre une province et une municipalité. Il y a toutefois une différence. Dans le cas d'une municipalité, il y a délégation de pouvoirs, laquelle peut être retirée en cas d'irrégularités administratives.

Vous faites mention du système du gouvernement canadien. Nous savons tous qu'à partir du moment où un gouvernement majoritaire est élu, il n'y a pratiquement pas d'éléments d'équilibre des pouvoirs pendant cinq ans. Des provinces ont été pratiquement mises à genoux à cause d'une mauvaise gestion fiscale et monétaire. Comment peut-on garantir que d'ici 50, 60, 70 ans — il se peut fort bien que M. Gosnell soit toujours là, car même si on le voit prendre de l'âge, il se porte fort bien — on s'occupera correctement de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle de la Nation Nisga'a?

**M. Gosnell:** Monsieur le président, il est important pour le comité de tenir compte des points de vue de ceux dont j'ai cité la déclaration. Il s'agit du paragraphe d'introduction de la pétition de 1913. N'oubliez pas qu'au départ, ce ne sont pas tous les membres

the Nisga'a nation held parcels of land. Certain Nisga'a had no land whatsoever. The senior people at that time came together and agreed that all of the land of the Nisga'a Nation would be put into one common bowl, as we refer to it today, in the event, honourable senators, that some day we would come to an agreement with the Governments of British Columbia and Canada and that all members of the Nisga'a Nation would benefit.

What sort of accountability have we put in place? The Indian Act as you know will no longer exist between the Nisga'a Nation and the Government of Canada. In short, a vacuum will be created. What have we placed in that area? In addition to the Nisga'a treaty, our nation voted on the document called: "The Constitution of the Nisga'a Nation."

In this document, we have put in place the accountability of those people who will follow in our footsteps. Whether it had to do with the morality of our leadership, accountably, or the financial aspects of the treaty. Everything is now contained in this document. If deemed necessary, our people will have the ability to remove politicians from office. We could not do that before. In our own tribal system you could never do that. We have moved away from that system. Our people now accept the democratic process that we have been practising for the past 43 years.

**Senator Tkachuk:** Can you tell us how to do that?

**Senator St. Germain:** My last question relates to the subject of overlap. I realize that we have arrived at the point we are at, and some of us may possibly put in question the ability of senators to make an amendment. You addressed that issue towards the end of your presentation here today.

We have 49 or 50 more agreements to reach in the Province of British Columbia. I realize that they are not your concern, but they must be of concern to all of us because of the fact that, if we only have one settlement in the province, we have only achieved a small portion of the objective of settling all claims with our aboriginal peoples. We have not really established the certainty that we are seeking if we do not have agreements with these other people.

I have been told in meetings with you and your council, Mr. Aldridge, that you have made every effort to try to negotiate.

I am told is that these people are not seeking the same type of agreement as you have achieved. That goes to the subject of your template argument. The government, being as it is, regardless of who is in power, seems to take a certain direction and often becomes focused on one type of settlement.

It has inhibited the possibility of the Gitanyow, in particular, of arriving at an agreement. I know there is the argument out there that there are just so few of them that, perhaps, we need not give them the consideration they are seeking. If they are a recognized band, we have the responsibility to treat them the same as any other band, whether there are 3,000 or 1,000 people in the band.

de la Nation Nisga'a qui détenaient des parcelles de terrain. Certains membres Nisga'a n'avaient aucune terre. À l'époque, les personnes âgées ont convenu que toutes les terres de la Nation Nisga'a seraient placées dans un fonds commun au cas où, honorables sénateurs, nous parviendrions un jour à conclure un accord avec les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Canada dont tous les membres de la Nation Nisga'a bénéficieraient.

Quelle sorte de responsabilité avons-nous prévue? Comme vous le savez, la Loi sur les Indiens n'existe plus entre la Nation Nisga'a et le gouvernement du Canada. En bref, un vide va apparaître. Qu'avons-nous prévu dans ce domaine? En plus du traité Nisga'a, notre Nation s'est prononcée sur le document appelé: «La Constitution de la Nation Nisga'a.»

Dans ce document, nous avons prévu la responsabilité de ceux qui vont suivre nos traces. Qu'il s'agisse de la moralité de nos chefs, de la responsabilité ou des aspects financiers du traité, tout est maintenant prévu dans ce document. Si jugé nécessaire, nos membres sont en mesure de décharger les politiciens de leurs fonctions. Nous ne pouvions pas le faire auparavant, dans notre système tribal, nous n'avons jamais pu le faire. Nous nous éloignons de ce système. Nos membres acceptent maintenant le processus démocratique que nous observons depuis 43 ans.

**Le sénateur Tkachuk:** Pouvez-vous nous en donner la recette?

**Le sénateur St. Germain:** Ma dernière question porte sur le chevauchement. Je comprends que nous sommes arrivés à un certain point et que certains d'entre nous risquent de se demander si les sénateurs seront en mesure d'apporter un amendement. Vous abordez cette question vers la fin de votre exposé d'aujourd'hui.

Il reste 49 ou 50 accords à conclure dans la province de Colombie-Britannique. Je comprends qu'ils ne vous intéressent pas, mais ils doivent nous intéresser tous, étant donné que si nous sommes arrivés à un seul règlement dans la province, nous n'avons atteint que très partiellement notre objectif, soit le règlement de toutes les revendications des peuples autochtones. Nous n'avons pas véritablement établi la certitude que nous recherchons si nous ne concluons pas d'accords avec ces autres peuples.

Dans le cadre de rencontres avec vous et avec M. Aldridge, votre conseiller juridique, j'ai appris que vous avez fait tous les efforts possibles pour essayer de négocier.

J'ai appris que ces peuples ne recherchent pas le même genre d'accord que vous avez réussi à conclure. Cela nous amène au sujet de votre argument type. Le gouvernement, étant ce qu'il est, indépendamment du parti au pouvoir, semble prendre une certaine direction et souvent met l'accent sur un seul type de règlement.

C'est ce qui a empêché les Gytanyow en particulier, de conclure un accord. Je sais que pour certains, ils sont peu nombreux et que peut-être il n'est pas nécessaire de leur accorder l'attention qu'ils recherchent. S'ils forment une bande reconnue, nous avons la responsabilité de les traiter de la même façon que n'importe quelle autre bande, qu'elle compte 3 000 ou 1 000 personnes.

My major concern is that we have not resolved this situation in British Columbia. After we hear from the Gitanyow and the Gitxsan, we may want certain members, probably Mr. Gosnell or Mr. Aldridge, to appear before us again on that subject. I believe that is the key.

You have heard me say, and I said it in the Senate, that originally there was a document published that there would be no treaties signed if an overlap existed. The argument is that this is the provincial view, as opposed to the federal view as put out by Tom Molloy. I am not trying to put sticks in your spokes, but I think this must be dealt with by us. If we end up in a confrontational situation in the Province of British Columbia as a result of settling with some people, thereby having a negative impact on others, we will create another problem. I hope we can avoid that.

**Mr. Gosnell:** I will try to respond to that and then perhaps Mr. Wright can add his views.

You are quite right that there is a policy of Canada, and I believe of British Columbia, that must be followed prior to the settlement of any outstanding claims. However, Canada indicated that it would be satisfied if the parties utilized their best efforts to arrive at an agreement with respect to the overlap situation.

The document that we provided to the standing committee with respect to the issue you have raised, clearly indicates to the committees, and members of both the House of Commons and the Senate, that we have used our best efforts. That is well documented. I was very pleased to hear that things have now stabilized in that our neighbours, the Gitanyow hereditary chiefs, have an offer from the Governments of Canada and British Columbia. However, please also bear in mind that the Government of British Columbia indicated, under the premiership of Mike Harcourt, that only 5 per cent of the land would be allowed to aboriginal people under treaties. The rules were already set. We were not involved in that.

In addition, a cost-sharing formula was entered into by the Governments of British Columbia and Canada with respect to cash transfers that would be made to aboriginal peoples through treaties. Again, we were not party to the formulation of that agreement. Once again, the rules were set before we even entered the negotiation room.

We have indicated that we are still prepared to negotiate with our neighbours. However, there is a big difference today. We have a treaty, but the Gitanyow are still at the negotiation stage. When the playing field has been levelled and the hereditary chiefs have a treaty as we do, I would be very willing to bring our nation to the negotiation table to see whether we can resolve those outstanding differences. I certainly do not want our people to come to the negotiating table when we have a treaty and the other party has none, because we would surely be at a major disadvantage.

Ce qui m'inquiète le plus, c'est que nous n'avons pas réglé cette situation en Colombie-Britannique. Lorsque nous aurons entendu les Gitanyow et les Gitxsans, nous voudrions peut-être que certains membres, probablement M. Gosnell ou M. Aldridge, comparaissent de nouveau devant nous à ce sujet. Je crois que c'est la clé.

Vous m'avez entendu dire — je l'ai dit au Sénat — qu'à l'origine, un document avait été publié indiquant qu'aucun traité ne serait signé en cas de chevauchement. L'argument avancé, c'est que c'est le point de vue provincial, par opposition au point de vue fédéral, tel que présenté par Tom Molloy. Je ne cherche pas à vous mettre des bâtons dans les roues, mais je crois que nous devons régler cette question. Si nous arrivons à une situation conflictuelle dans la province de Colombie-Britannique du fait que nous sommes parvenus à un règlement avec certains, ce qui se traduit par un impact négatif sur d'autres, nous allons créer un autre problème; j'espère que nous pouvons l'éviter.

**M. Gosnell:** Je vais essayer de répondre et peut-être que M. Wright voudra également dire ce qu'il pense à ce sujet.

Vous avez tout à fait raison de dire qu'il existe une politique au Canada et je crois, en Colombie-Britannique, qu'il faut observer avant de procéder au règlement de toutes les revendications en suspens. Toutefois, le Canada a indiqué qu'il serait satisfait si les parties faisaient tous les efforts possibles pour arriver à un accord à propos du chevauchement.

Le document que nous avons remis au comité permanent à propos de la question que vous soulevez indique clairement aux comités, aux députés et aux sénateurs que nous avons fait tous les efforts possibles pour régler cette situation. C'est bien documenté. Je suis très heureux d'apprendre que la situation s'est maintenant stabilisée étant donné que les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont fait une offre à nos voisins, les chefs héréditaires Gitanyow. Toutefois, n'oubliez pas que le gouvernement de la Colombie-Britannique a indiqué à l'époque où Mike Harcourt en était le premier ministre, que seulement 5 p. 100 des terres seraient cédées aux peuples autochtones en vertu de traités. Les règles étaient déjà établies. Nous n'avons pas eu notre mot à dire.

En outre, une formule de partage des coûts a été signée par les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Canada à propos des transferts de fonds qui seraient accordés aux peuples autochtones par le biais de traités. Là encore, nous n'avons pas participé à la formulation de cet accord. Là encore, les règles ont été fixées avant même que nous ne soyons appelés à la négociation.

Nous avons indiqué que nous sommes toujours prêts à négocier avec nos voisins. Toutefois, il y a une grande différence aujourd'hui. Nous avons un traité, tandis que les Gitanyow en sont encore à l'étape de négociation. Lorsque les règles du jeu seront uniformisées et que les chefs héréditaires auront un traité comme nous, je serais parfaitement disposé à amener notre Nation à la table de négociation pour savoir si nous pouvons résoudre ces différences en suspens. Je ne tiens certainement pas à ce que notre peuple vienne à la table de négociation, alors que nous avons un

**Senator St. Germain:** In the event that members of the make the committee request, after presentations by the Gitanyow and the Gitxsan, would you be prepared to appear before us again?

**Mr. Gosnell:** We would be more than willing.

**Mr. Wright:** With regard to what guarantees we put in place to ensure that the rank and file are protected in the future, our Constitution is one. It is very difficult to amend, therefore, the democratic part of it is there. Financial accountability is another guarantee. When some people turn 60, they will get an amount of money from the capital transfer. We are setting up a settlement trust and we have made rules for that trust to ensure that many generations in the future will benefit from it.

With regard to the Gitanyow, after they made their representation on November 16 to the House of Commons committee, we responded to some of the issues they brought forward through an additional paper submitted to the House of Commons committee on November 24. That paper clearly indicates our attempts to resolve the problem.

One of the problems is that in our nation our negotiators are elected, and many of our elected people are hereditary chiefs. The Gitanyow negotiators are appointed, as are their hereditary chiefs. We do not know what land claim requests they have made, but we have heard rumours that they want 100 per cent say on all the issues within their claimed area.

We have a problem with their claimed area. Their claimed area stems from recent history and not from aboriginal rights, which we believe go back thousands of years. The Gitanyow established their presence in the valley at the time that traplines were being set up in British Columbia. We have records of that, and that is why we have problems with what they state. Our people have always shared salmon and fishing spots with them, and suddenly they claimed to be owners of the land. As far as we are concerned, they are not.

We do not know what model the Gitanyow propose for their treaty — whether it is a democratically elected group — so we do have some problems in that area. We have continued to tell the Gitanyow that we are willing to discuss the problems with them and try to resolve the issues. On some occasions with some of the negotiators we have come to agreements, but those agreements have been overridden on their side by others involved in the process.

We believe that the mediation process that was proposed by Canada and which we accepted is still in place, but we need to finalize that process. I believe the Gitanyow received an offer, although I do not know what is happening in that regard. We heard from the media that the offer was totally rejected. I am not sure whether that position is continuing, but we encouraged the

traité, contrairement à l'autre partie, car nous serions sûrement fortement désavantagés.

**Le sénateur St. Germain:** Au cas où les membres du comité le demanderaient, après les présentations des Gitanyow et des Gitxsans, seriez-vous prêt à comparaître de nouveau devant nous?

**M. Gosnell:** Très certainement.

**M. Wright:** Pour ce qui est des garanties que nous avons mises en place pour s'assurer que les personnes situées au bas de l'échelle seront protégées dans l'avenir, on peut dire que notre Constitution en est une. Il est très difficile de la modifier, c'est là que l'on retrouve le principe de la démocratie. La responsabilité financière est une autre garantie. Lorsque certains de nos membres arriveront à la soixantaine, ils obtiendront une somme d'argent à partir du transfert de fonds. Nous établissons un fonds de fiducie et nous avons prévu des règlements à ce sujet afin que beaucoup de générations puissent en profiter à l'avenir.

Pour ce qui est des Gitanyow, nous avons répondu à certaines des questions qu'ils ont soulevées lors de leurs témoignages le 16 novembre dernier devant le comité de la Chambre des communes, en présentant un document supplémentaire au comité de la Chambre des communes le 24 novembre. Ce document décrit clairement ce que nous tentons de faire pour régler la situation.

L'un des problèmes, c'est que dans notre Nation, les négociateurs sont élus et que beaucoup de nos membres élus sont des chefs héréditaires. Les négociateurs Gitanyow sont nommés, tout comme leurs chefs héréditaires. Nous ne sommes pas au courant des demandes de revendication territoriale qu'ils ont présentées, mais nous avons appris qu'ils veulent avoir leur mot à dire au sujet de toutes les questions qui se posent à l'intérieur de la région qu'ils revendiquent.

Cette région nous pose un problème. Elle provient de faits historiques récents et non de droits ancestraux, lesquels, selon nous, remontent à des milliers d'années. Les Gitanyow se sont établis dans la vallée au moment où les lignes de piégeage étaient posées en Colombie-Britannique. Nous avons des documents à cet effet et c'est la raison pour laquelle nous ne sommes pas d'accord avec ce qu'ils disent. Nos membres ont toujours partagé les endroits de pêche de saumon et d'autres espèces avec eux et tout à coup, ils prétendent être propriétaires de la terre. En ce qui nous concerne, ils ne le sont pas.

Nous ne connaissons pas le modèle que proposent les Gitanyow pour leur traité — nous ne savons pas s'il s'agit d'un groupe élu démocratiquement ou non — si bien que nous avons des problèmes à cet égard. Nous ne cessons de dire aux Gitanyow que nous sommes prêts à discuter des problèmes avec eux pour essayer de régler ces questions. À certaines occasions, nous avons conclu des accords avec certains négociateurs, mais ces accords ont été annulés par d'autres participants au processus.

Nous croyons que le processus de médiation proposé par le Canada et que nous avons accepté est toujours en place, mais nous devons le finaliser. Je crois que les Gitanyow ont reçu une offre, bien que je ne sache pas ce qui se passe à ce sujet. Nous avons appris par les médias que l'offre a été complètement rejetée. Je ne sais pas vraiment si cette position reste inchangée, mais nous

Governments of Canada and British Columbia to make them an offer so that we would have something real to talk about in the mediation process.

**Senator St. Germain:** Mr. Aldridge, do you have a recall provision in the Constitution?

**Mr. Aldridge:** There is no recall provision as such. It is a British Columbia tradition, but there is no recall provision built into the Constitution. There are a number of systems of personal accountability, including conflict-of-interest rules, misbehaviour in office, things of that sort, that can lead to the removal of someone from office. Gathering together a petition and having a recall vote is not included.

**Senator St. Germain:** There is a removal process, not a recall process.

**Mr. Aldridge:** That is correct.

**The Chairman:** On the subject of the overlap question, and to target information which you provided on November 25, 1999, in the House of Commons, there is a reference to paragraph 33 of the general provisions chapter. Would you explain how that paragraph operates with respect to overlap?

**Mr. Aldridge:** Paragraph 33 of the general provisions of the Nisga'a treaty, at page 22 of the English text, is the categorical statement which, in the view of the council, provides all of the assurances that any of the Nisga'a Nation's First Nations neighbours might need. It notes that nothing in the agreement affects, recognizes, or provides any rights under section 35 of the Constitution Act for any aboriginal people other than the Nisga'a Nation.

From our point of view, that statement is categorical and clear. I should say parenthetically that the general provisions prevail over the rest of the treaty. In other words, these are the sections that tell you how to read the entire document.

However, because there is some concern about the actual implementation of that clause — concern I should say not on the Nisga'a side, but by governments and others — paragraphs 34 and 35 were added. Basically, paragraph 34 says to the court that, if some other aboriginal people do have a right and that is adversely affected by the Nisga'a treaty, then the provision of the Nisga'a treaty must be read down so as to not affect that right. If the provision cannot be read down, or reading down leaves it totally without effect, then the Nisga'a, Canada and British Columbia would attempt to come up with a replacement. In other words, the aboriginal right, if established, would always prevail over the Nisga'a treaty right.

Paragraph 35 speaks to the future. It is a complete reversal from the provision in the AIP. The agreement in principle said that Canada and British Columbia must not negotiate a treaty with anyone else that would adversely affect the Nisga'a. That was one of the things that the Gitanyow were quite concerned about. The

avons encouragé les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique à leur faire une offre pour que nous ayons quelque chose de tangible dont nous pourrions parler dans le processus de médiation.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur Aldridge, la Constitution renferme-t-elle une disposition de révocation?

**M. Aldridge:** Il n'y a pas de disposition de révocation en tant que telle. C'est une tradition de la Colombie-Britannique, mais la Constitution ne renferme pas de disposition de révocation. Plusieurs systèmes de responsabilité personnelle, y compris des règles relatives aux conflits d'intérêts, à l'inconduite des personnes en fonction, des choses du genre, peuvent mener au renvoi. La Constitution ne prévoit pas la signature d'une pétition ni la tenue d'un vote de révocation.

**Le sénateur St. Germain:** Il s'agit d'un processus de renvoi, non de révocation.

**M. Aldridge:** C'est exact.

**Le président:** Au sujet de la question de chevauchement, et pour cibler les renseignements que vous avez donnés le 25 novembre 1999 à la Chambre des communes, vous faites mention du paragraphe 33 du chapitre sur les dispositions générales. Pouvez-vous expliquer comment ce paragraphe traite de la question du chevauchement?

**M. Aldridge:** Le paragraphe 33 des dispositions générales du Traité Nisga'a — à la page 25 de la version française — est la déclaration catégorique qui, du point de vue du conseil, donne toutes les garanties dont tout autre peuple autochtone voisin de la Nation Nisga'a pourrait avoir besoin. Il stipule que l'Accord n'a pas pour effet de reconnaître ou de conférer à aucun autre peuple autochtone que la Nation Nisga'a des droits au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, ni d'avoir d'effet sur de tels droits.

De notre point de vue, cette déclaration est catégorique et claire. Soit dit entre parenthèses, les dispositions générales l'emportent sur le reste du traité. En d'autres termes, ce sont les articles qui vous indiquent comment interpréter tout le document.

Toutefois, étant donné certaines inquiétudes au sujet de l'application de cette disposition — inquiétudes dois-je dire, non pas du côté Nisga'a, mais du côté des gouvernements et d'autres — les paragraphes 34 et 35 ont été ajoutés. Le paragraphe 34 indique essentiellement à la cour que lorsqu'un autre peuple autochtone a des droits sur lesquels le traité Nisga'a a des effets négatifs, la disposition du traité Nisga'a doit être atténuée de manière à ne pas avoir d'effet négatif sur ces droits. Si la disposition ne peut pas être atténuée ou si une telle atténuation est complètement inutile, les Nisga'a, le Canada et la Colombie-Britannique devraient faire de leur mieux pour remplacer la disposition. En d'autres termes, le droit ancestral, si on peut le faire valoir, l'emporterait toujours sur le droit conféré par le traité Nisga'a.

Le paragraphe 35 vise l'avenir. C'est un revirement complet par rapport à la disposition de l'entente de principe, selon laquelle le Canada et la Colombie-Britannique ne doivent pas négocier de traité avec qui que ce soit, lorsque ce traité est susceptible d'avoir un effet négatif sur les Nisga'a. C'était l'un des points qui

Nisga'a agreed to reverse that to paragraph 35 of general provisions. It says that if Canada or British Columbia does enter into a treaty or land claims with someone else, and it adversely affects the Nisga'a treaty right, then it will be up to Canada and British Columbia to make the Nisga'a whole — in other words to come back to the table and negotiate an adequate remedy or replacement right.

Mr. Chairman, the point we wish to emphasize is that the combined effect of paragraphs 33, 34, and 35, in our view, provides more than ample legal protection to First Nation neighbours of the Nisga'a.

**The Chairman:** Mr. Gosnell, you will recall the November 25 document submitted by the tribal council regarding facts about the Nisga'a-Gitanyow dispute. Is that still your position?

**Mr. Gosnell:** Yes, Mr. Chairman, that is still our position.

**The Chairman:** Thank you. With your permission, I will circulate it to members of the Senate committee.

**Mr. Gosnell:** We have no problem with that. Please do.

**Senator Tkachuk:** The statement you presented this morning was extremely well done. It certainly explained many of the concerns expressed by those of us who spoke in the chamber during second reading. I would congratulate you.

I want to ask some specific questions on the settlement itself, and then a couple of questions on how the Nisga'a government will finance itself and how you will administer your affairs.

How many acres of land in total will be governed under the treaty?

**Mr. Aldridge:** For clarification, senator, are you referring to the size of Nisga'a land, which is 2,000 square kilometres, or 200,000 hectares?

**Senator Tkachuk:** Can you give that to me in acres?

**Mr. Aldridge:** We do not have that. It was a new age, we were forced to negotiate in metric.

**Senator Tkachuk:** Is that the land negotiated in addition to the land you held, or is that the total amount now held by the Nisga'a Nation?

**Mr. Aldridge:** The existing reserves were in the neighbourhood of 65 square kilometres. Nisga'a land, which are the lands to be held in an estate in fee simple by the Nisga'a Nation, is 2,000 square kilometres — a substantial increase. The total traditional territory is in the neighbourhood of 24,000 square kilometres, of which Nisga'a land is a mere 2,000.

I am giving a longer answer than the question might have suggested because, while much of the Nisga'a jurisdiction is restricted to the estate in fee simple, there are also certain Nisga'a government authorities that extend beyond that 2,000 square

préoccupaient le plus les Gitanyow. Les Nisga'a ont accepté le paragraphe 35 des dispositions générales à la place de la disposition de l'entente de principe. Le paragraphe 35 prévoit que si le Canada ou la Colombie-Britannique conclut un traité ou un accord sur des revendications territoriales avec un autre peuple autochtone et que ce traité ou cet accord a des effets négatifs sur les droits Nisga'a tels qu'énoncés dans le traité, le Canada et la Colombie-Britannique devront revenir à la table et négocier une réparation adéquate ou un droit de remplacement pour la Nation Nisga'a.

Monsieur le président, nous tenons à souligner que l'effet combiné des paragraphes 33, 34 et 35, de notre point de vue, donne une protection légale plus que suffisante aux peuples des Premières nations voisins des Nisga'a.

**Le président:** Monsieur Gosnell, vous vous souvenez du document du 25 novembre présenté par le conseil tribal, portant sur les faits relatifs au différend Nisga'a-Gitanyow. Est-ce toujours votre position?

**M. Gosnell:** Oui, monsieur le président, c'est toujours notre position.

**Le président:** Merci. Avec votre permission, je vais le distribuer aux membres du comité sénatorial.

**M. Gosnell:** Cela ne nous pose aucun problème.

**Le sénateur Tkachuk:** La déclaration que vous avez faite ce matin était extrêmement bien faite. Elle a certainement expliqué bien des points de préoccupation exprimés par ceux d'entre nous qui ont pris la parole au moment de la deuxième lecture. Je vous en félicite.

J'aimerais poser des questions précises sur l'accord lui-même, et également une ou deux questions sur la façon dont le gouvernement Nisga'a va se financer et administrer ses affaires.

Combien d'acres de terre au total sont visés par le traité?

**M. Aldridge:** Je veux être sûr de votre question, monsieur le sénateur, voulez-vous parler de la superficie du territoire Nisga'a, qui équivaut à 2 000 kilomètres carrés ou 200 000 hectares?

**Le sénateur Tkachuk:** Pouvez-vous me donner cela en acres?

**M. Aldridge:** Nous n'avons pas ces chiffres; nous avons été obligés de négocier en respectant le système métrique.

**Le sénateur Tkachuk:** S'agit-il des terres négociées en plus des terres qui vous appartenaient, ou de la superficie totale des terres appartenant maintenant à la Nation Nisga'a?

**M. Aldridge:** Les réserves existantes représentaient 65 kilomètres carrés environ. Les Terres Nisga'a, qui sont des terres que la Nation Nisga'a doit détenir en domaine en fief simple correspondent à 2 000 kilomètres carrés — soit une augmentation considérable. Le territoire traditionnel couvre une superficie d'environ 24 000 kilomètres carrés, dont les Terres Nisga'a ne représentent que simplement 2 000 kilomètres carrés.

Je donne une réponse plus longue que celle à laquelle vous auriez pu vous attendre, parce que, alors que la plupart de la compétence Nisga'a se limite au domaine en fief simple, certaines autorités Nisga'a ont compétence au-delà de cette superficie de

kilometres. For example, Nisga'a government has the authority to make laws in regards to hunting and fishing that takes place through the much larger area, closer to the traditional territory. Therefore, depending upon the subject matter, the geographic extent of the Nisga'a government's jurisdiction varies. However, the simple answer is 2,000 square kilometres.

**Senator Tkachuk:** You are saying that, once you get off the 2,000 square kilometres which is Nisga'a land under the treaty, there is land that is owned by others. Is it Crown land owned by the provincial government, or is it private land over which your authority extends?

**Mr. Aldridge:** Within the 2,000 square kilometres, there are a number of fee simple parcels that are today held by non-Nisga'a people. Those fee simple parcels are not included within Nisga'a land. We sometimes call them "donut holes". Those estates remain intact, and Nisga'a jurisdiction does not extend over the them.

Outside of the 2,000 kilometres, the vast bulk of the land is provincial Crown land. The provincial government per se, would make decisions about the land.

I alluded to Nisga'a authority, not in respect of the land, but Nisga'a authority in respect of the Nisga'a harvesting of fisheries or wildlife resources on that land in accordance with the treaty.

**Senator Tkachuk:** You would grant a hunting licence, for example.

**Mr. Aldridge:** If a Nisga'a citizen wished to hunt a moose under the Nisga'a wildlife entitlement, he or she would obtain a Nisga'a hunting licence from the Nisga'a government that would establish the terms and conditions under which that person could hunt. I hasten to add, the broad terms and conditions that the minister under the approval of the wildlife plan would have already established.

However, it is up to the Nisga'a to administer it. The Nisga'a could specify in a hunting licence that a person can hunt only one moose in a certain area at a certain time, and that the person must report what is caught, and where and when it was caught for monitoring purposes. This would also help ensure that the Nisga'a would stay within the allocation.

The law-making authority over the Nisga'a harvesting is such that it will ensure that the treaty rights are properly exercised, and properly monitored and enforced, as well. That is a responsibility that the Nisga'a have. I wish to emphasize it does not extend to harvesting by others.

**Senator Tkachuk:** In respect of moose hunting, I understand the provincial government sets the number of kills that can be made within a certain season and the number of licences that will be issued. They do that with a lottery. How does that work in practical terms? Are you involved in that lottery, or do you simply suggest that 1,000 moose, 20 per cent of which belong to the Nisga'a, can be killed in a season? Do you make that decision?

2 000 kilomètres carrés. Par exemple, le gouvernement Nisga'a a le pouvoir de légiférer en matière de chasse et de pêche dans la région beaucoup plus vaste, plus proche du territoire traditionnel. Par conséquent, selon ce dont on parle, l'étendue géographique de la compétence du gouvernement Nisga'a varie. Toutefois, pour vous répondre simplement, il s'agit de 2 000 kilomètres carrés.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous dites que mis à part les 2 000 kilomètres carrés qui, en vertu du traité, représentent les Terres Nisga'a, il y a des terres qui appartiennent à d'autres. S'agit-il de terres publiques appartenant au gouvernement provincial ou de terres privées qui relèvent de votre compétence?

**M. Aldridge:** À l'intérieur des 2 000 kilomètres carrés, plusieurs parcelles en fief simple sont détenues aujourd'hui par des gens autres que des Nisga'a. Ces parcelles en fief simple ne sont pas comprises dans les Terres Nisga'a. Nous les appelons parfois des «trous de beigne». Ces parcelles restent intactes et ne relèvent pas de la compétence Nisga'a.

À l'extérieur des 2 000 kilomètres, le plus gros des terres appartient à la province. C'est le gouvernement provincial qui prend des décisions au sujet des terres.

J'ai fait mention de la compétence Nisga'a, non pas en ce qui concerne la terre, mais en ce qui concerne la récolte des ressources halieutiques ou fauniques sur cette terre, conformément au traité.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous délivrez des permis de chasse, par exemple.

**M. Aldridge:** Si un citoyen Nisga'a souhaite chasser l'original conformément aux droits Nisga'a en matière de faune, il doit obtenir un permis de chasse Nisga'a auprès du gouvernement Nisga'a, permis fixant les conditions de chasse. Je me hâte d'ajouter qu'il s'agit des conditions fixées par le ministre après approbation du plan de gestion de la faune.

Toutefois, c'est au gouvernement Nisga'a de l'administrer. Il pourrait préciser sur le permis de chasse que la personne ne peut chasser qu'un seul original dans un certain secteur à un moment donné et qu'elle doit signaler ce qu'elle a chassé, où et quand, afin de pouvoir assurer le contrôle. Cela permettrait également le respect de l'allocation Nisga'a.

L'organisme législatif chargé de la récolte Nisga'a va s'assurer que l'exercice, le contrôle et l'application des droits issus de traités se font convenablement. C'est une responsabilité des Nisga'a. Je tiens à souligner que cela ne s'applique pas à la récolte faite par d'autres.

**Le sénateur Tkachuk:** En ce qui concerne la chasse à l'original, si je comprends bien, le gouvernement provincial fixe le nombre de bêtes que l'on peut abattre au cours d'une saison, ainsi que le nombre de permis qui sont délivrés. Cela se fait par tirage au sort. Comment cela fonctionne-t-il à toutes fins pratiques? Participez-vous au tirage au sort ou suggérez-vous simplement que 1 000 originaux, dont 20 p. 100 appartiennent aux Nisga'a, peuvent être abattus en l'espace d'une saison? Prenez-vous ce genre de décision?

**Mr. Aldridge:** The latter description is the closest. In this particular area of British Columbia, there is not yet what is called limited entry hunting with the lotteries. They do that in other parts of British Columbia but not in the Nass area. On an annual basis, the provincial government will determine the total allowable harvests of moose within the territory as defined in the treaty, which contains a guaranteed allocation of that number to the Nisga'a. The provincial government decides the conservation limits. It decides what harvest is possible in order to sustain the population of the moose, and determines a number for the harvestable quantity. The treaty sets out a sliding scale of how many the Nisga'a will be allotted, essentially 52 per cent for their harvest.

However, it is slightly more complicated than that as this just gives us the number of moose we can harvest, it does not mention methods, times and locations of the harvest. These methods, times and locations will be set out in a wildlife management plan that will be initially proposed by the Nisga'a and subsequently taken to a joint wildlife committee for review. Recommendations will be provided to the minister who retains the ultimate authority to approve or disapprove the wildlife plan. The plan will reflect what the minister deems is necessary to integrate the Nisga'a harvest with the harvest by others in the same area.

The degree of specificity may not go as far as the Nisga'a may feel is necessary for the distribution of that percentage of moose among their people, the monitoring and stock enhancement of moose, and the conservation practices that the Nisga'a might deem appropriate to achieve. Bear in mind that the incentives are with the Nisga'a to try to bolster the population.

**Senator Tkachuk:** Turning to the area of the financing of your government, apart from what you will receive from the federal government in transfer payments for the health and education of your people, will you have the right to impose property taxes on individual citizens who own property? How will your government finance the things governments normally must provide? For example, how will you finance the provision of sewer, water, and electrical services?

**Mr. Wright:** The land is 492,270 acres or 769 square miles — a lot smaller than the Douglas ranch in British Columbia.

We will be entering into fiscal financing agreements with the Governments of Canada — which will be assuming the majority of the financing — and British Columbia. Some of the budget areas are continuations of budgets that are now approved for bands across Canada. They relate to education, public works, health and so on. We will be entering into that particular agreement which will be renegotiated every five years. It will include agreed-upon programs and services. As you are aware, programs and services that are occasionally taken off the books present us with a dilemma.

Certainly, over the first five years, we are very restricted in our ability to make as much money as possible from the forest resources. We have a five-year transition period during which the present licensees on Nisga'a lands will continue to harvest. They

**M. Aldridge:** La dernière description est celle qui se rapproche le plus de la réalité. Dans cette région particulière de la Colombie-Britannique, il n'y a pas encore de chasse à accès limité faisant l'objet de tirage au sort. Cela se fait dans d'autres régions de la Colombie-Britannique, mais pas dans la région du Nass. Chaque année, le gouvernement provincial fixe le total des captures admissibles d'orignaux sur le territoire, comme cela l'est défini dans le traité; ce total comprend l'allocation garantie pour les Nisga'a. Le gouvernement provincial décide des limites en matière de conservation, de la récolte qui doit permettre de soutenir la population des orignaux et fixe le nombre de captures. Le traité fixe sur une échelle mobile les allocations pour les Nisga'a, essentiellement 52 p. 100.

Toutefois, c'est légèrement plus compliqué, étant donné que cela nous donne uniquement le nombre d'orignaux que nous pouvons chasser, sans pour autant faire mention des méthodes, des moments ou des lieux de récolte. Ces méthodes, moments et lieux sont fixés dans le cadre d'un plan de gestion de la faune, initialement proposé par les Nisga'a et, par la suite, examiné par un comité conjoint de la faune. Des recommandations sont faites au ministre qui seul peut approuver ou rejeter le plan de gestion de la faune. Ce plan reflète ce que le ministre juge nécessaire pour à la fois prendre en compte la récolte Nisga'a et celle d'autres intervenants dans la même région.

Du point de vue des Nisga'a, le degré de précision relatif à la répartition de ce pourcentage d'orignaux entre eux, au contrôle et à la mise en valeur de la population des orignaux, ainsi qu'aux pratiques de conservation, jugées nécessaires par les Nisga'a, ne va peut-être pas assez loin. N'oubliez pas que les Nisga'a sont encouragés à soutenir la population.

**Le sénateur Tkachuk:** Pour en venir à la question du financement de votre gouvernement, mis à part ce que vous allez recevoir du gouvernement fédéral sous forme de paiements de transfert pour la santé et l'éducation, allez-vous avoir le droit d'imposer des taxes foncières aux citoyens qui sont propriétaires? Comment votre gouvernement va-t-il financer les services offerts normalement par les gouvernements? Par exemple, comment allez-vous financer les services d'égout, d'eau et d'électricité?

**M. Wright:** Les terres en question représentent 492 270 acres ou 769 milles carrés, ce qui est beaucoup plus petit que le ranch Douglas en Colombie-Britannique.

Nous allons conclure des arrangements de financement par l'impôt avec le gouvernement du Canada — qui en assumera la majeure partie — et la Colombie-Britannique. Certains postes du budget sont le prolongement de budgets qui sont maintenant approuvés pour les bandes dans l'ensemble du Canada. Ils portent sur l'éducation, les travaux publics, la santé, et ainsi de suite. Cette entente particulière renégociée tous les cinq ans et comprendra des programmes et services convenus entre les parties. Comme vous le savez, les programmes et services qui sont périodiquement rayés des livres nous posent un dilemme.

Chose certaine, au cours des cinq premières années, notre capacité de tirer le maximum de revenus des ressources forestières sera très limitée. Une période de transition de cinq ans est prévue, au cours de laquelle les titulaires actuels de permis d'exploitation

will pay a stumpage fee. It is revenue from this fee, after the second year, that will be counted as our contribution towards the running of the government.

We will also be developing the marketing of our fishery resources. We are not allowed to set up a fish processing plant near Prince Rupert, but we will be able to market in the fresh fish market area. That revenue will be used for the enhancement of the salmon. Revenue not required for salmon enhancement will be used towards the running of the fishery program. Revenues from any other area of resource development will be contributed towards that.

We will be able, in the future, to tax our own people. We are not able to tax the people Mr. Aldridge described as our neighbours who have a square mile or a quarter section because they still come under the provincial system and pay taxes to the Kitimat-Stikine regional district.

My colleague Mr. Nyce, vice-chair of the Kitimat-Stikine regional board, stated that there are numerous people and tax revenues are substantial even though individual amounts are minimal. That has to do with the isolation of our area. Our village owns a couple of fee simple properties adjacent to our Indian reserve, and our tribal council owns a few parcels of land, thus, we are aware of the taxation rates for the area. Because of the underdevelopment in the area, the taxes levied against these properties are very low. Therefore, creating large revenues from land taxes, in the immediate future, will not be possible for us. These revenues will barely cover the operation and maintenance of water, sewer and roads. However, we will look forward to developments in the future.

**Senator Tkachuk:** Did you say it was 492,000 acres?

**Mr. Wright:** Yes.

**Senator Tkachuk:** A farmer in Saskatchewan can easily own 10,000 acres, thus, 50 people may easily own the equivalent of 492,000 acres.

**Senator Andreychuk:** I have some concerns that Parliament is not brought into the process early enough. However, I strongly believe in negotiated settlements for aboriginal land claims. The question is not that the Nisga'a should have done something more and earlier. In fact, I received information quite some years ago about the process of negotiation. It was my only knowledge of this deal.

My point — and I hope our committee will take this up — is that governments should be obliged, as they are negotiating, to apprise Parliament of the process and the implications so that we are prepared when a treaty is presented to us. If we have any comments or opinions, we would be able to feed them to government representatives in the negotiations. That is a failing

sur les terres niska'a pourront continuer à exploiter ces ressources tout en payant un droit de coupe. Ce sont les revenus de ces droits qui, après la deuxième année, seront calculés au titre de notre contribution à la gestion du gouvernement.

Nous allons également accélérer la commercialisation de nos ressources halieutiques. Nous ne sommes pas autorisés à ouvrir une usine de traitement du poisson près de Prince Rupert, mais nous serons en mesure de vendre nos ressources sur le marché du poisson frais. Ce revenu servira à la mise en valeur du saumon. Les sommes qui resteront seront investies dans la gestion du programme des pêches. Les revenus tirés du développement de toute autre ressource y seront aussi consacrés.

À l'avenir, nous serons en mesure de lever des impôts à l'égard de nos propres citoyens. Nous ne sommes pas autorisés à imposer les personnes que M. Aldridge a décrit comme nos voisins qui sont propriétaires d'un mille carré ou d'un quart de section car ils relèvent toujours du gouvernement provincial et versent des impôts au district régional de Kitimat-Stikine.

Mon collègue, M. Nyce, vice-président du conseil régional de Kitimat-Stikine, a déclaré qu'en raison de la densité de la population, les recettes fiscales sont substantielles même si les sommes individuelles sont minimes. Cela s'explique par l'isolement de notre région. Notre village est propriétaire de deux propriétés en fief simple adjacentes à notre réserve indienne, et notre conseil tribal est propriétaire de quelques parcelles de terre. Par conséquent, nous sommes au fait des taux d'imposition pour la région. En raison du sous-développement de la région, les impôts auxquels sont assujetties ces propriétés sont très bas. Par conséquent, il ne nous sera pas possible d'aller chercher des revenus substantiels grâce aux taxes foncières dans un avenir immédiat. Ces revenus serviront à peine à couvrir les frais d'exploitation et d'entretien des aqueducs, des égouts et des routes. Toutefois, nous espérons des développements à venir.

**Le sénateur Tkachuk:** Avez-vous dit que cela représentait 492 000 acres?

**M. Wright:** Oui.

**Le sénateur Tkachuk:** En Saskatchewan, un agriculteur peut facilement être propriétaire de 10 000 acres. Par conséquent, 50 personnes peuvent aisément posséder l'équivalent de 492 000 acres.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que le Parlement n'est pas partie au processus suffisamment tôt, et cela m'inquiète. Toutefois, j'adhère fermement au principe des règlements négociés pour les revendications territoriales autochtones. La question n'est pas de savoir si les Nisga'a auraient dû en faire davantage plus tôt. En fait, j'ai su il y a quelques années qu'un processus de négociation était en cours. C'est tout ce que je savais au sujet de cette entente.

Ce que je souhaite — et j'espère que notre comité abondera dans le même sens —, c'est que les gouvernements soient obligés d'informer le Parlement du processus et de ses répercussions au fil des négociations pour que nous soyons préparés lorsqu'un traité nous est présenté. Si nous avons des commentaires ou des opinions, nous pourrions les communiquer aux représentants des

which is becoming self-evident, both in our international treaties and in our internal treaties.

The presentation points out that it would be difficult to amend this agreement. That is precisely what we know, that it is difficult if not impossible for Parliament to amend. Yet a parliamentary role must be included by the federal government at an earlier stage. I will go no further on that point.

I would welcome a better understanding on a question which has been raised with me by citizens of British Columbia as well as others. Presently, the Nisga'a have health boards and school boards. Are those school boards and health boards physically situated on Nisga'a lands, or are they simply in the Nass Valley region?

**Mr. Wright:** The school district covers areas outside of Nisga'a land boundaries. As far as the physical structures, there is an elementary school in Gingolx, the village at the mouth of the river. There is an elementary school in Lakalzap and in Gitwinksihlkw and an elementary-secondary in Gitlaxt'aamiks (New Aiyansh.) Those are run by a provincial school board, the only provincial school board in Canada which has 92 per cent aboriginal people in the school district. It started in the 1970s and it continues.

We have five members on the board, one from each of the four villages and one seat for what we call the "unorganized" area. That covers the people who live on the fee simple lands adjacent to New Aiyansh. They get 20 per cent of the vote but they represent 5 or 6 per cent of the population.

**Senator Andreychuk:** Are the schools are physically located on Nisga'a land?

**Mr. Wright:** Yes, they are.

**Senator Andreychuk:** Are there some non-Nisga students attending those schools?

**Mr. Wright:** Yes.

**Senator Andreychuk:** There is nothing in this agreement to preclude the province from setting up schools and districts adjacent to Nisga'a land that anyone could attend. Is that correct? I perceive a responsibility of the Nisga'a to have school boards and health districts for the Nisga'a people within their own land. If you can work co-operatively with non-Nisga'a to use those resources, obviously that would be more efficient, but it does not preclude services supplied by the provincial government to non-Nisga'a. Those could be set up anywhere. It may mean that people must drive further or enter into different arrangements, but it does not preclude their rights to go elsewhere. Am I correct or not?

**Mr. Aldridge:** You are absolutely correct. I am not sure if you have this misapprehension or not, so please indulge me for a moment. Today, both the school board and the health board are provincially registered societies under provincial laws of general

gouvernements participant aux négociations. C'est une lacune qui devient flagrante en ce qui a trait tant à nos traités internationaux que nationaux.

Dans votre exposé, vous avez dit qu'il serait difficile de modifier cette entente. C'est précisément ce que nous savons, qu'il est difficile, voire impossible, pour le Parlement d'amender un tel document. Pourtant, il faut prévoir la contribution du gouvernement fédéral dès les premières étapes. Je vais m'en tenir là.

J'aimerais qu'on réponde à une question que m'ont posée des citoyens de la Colombie-Britannique et d'autres également. À l'heure actuelle, les Nisga'a ont des conseils de santé et des conseils scolaires. Ces entités sont-elles physiquement situées sur les terres Nisga'a ou simplement dans la vallée Nass?

**M. Wright:** Le district scolaire englobe des terres à l'extérieur des limites du territoire Nisga'a. Pour ce qui est des structures matérielles, il y a une école élémentaire à Gingolx, le village situé à l'embouchure de la rivière. Il y a une école élémentaire à Lakalzap et à Gitwinksihlkw ainsi qu'une école élémentaire et secondaire à Gitlaxt'aamiks (New Aiyansh). Ces établissements sont dirigés par un conseil scolaire provincial, le seul conseil scolaire provincial au Canada qui compte 92 p. 100 d'autochtones dans son district scolaire. Cela a commencé en 1970 et se poursuit.

Nous avons cinq représentants au conseil, un pour chacun des quatre villages et un siège pour ce que nous appelons la zone «non organisée». Cela englobe les citoyens qui vivent sur les terres en fief simple voisins de New Aiyansh. Ces derniers ont 20 p. 100 du vote mais ils ne représentent que 5 ou 6 p. 100 de la population.

**Le sénateur Andreychuk:** Ces écoles sont-elles physiquement situées sur les terres Nisga'a?

**M. Wright:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Y a-t-il des élèves non Nisga'a qui fréquentent ces écoles?

**M. Wright:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Rien dans l'entente n'empêche les autorités provinciales d'établir à côté des terres Nisga'a des districts et des écoles que n'importe qui pourrait fréquenter. Est-ce exact? Je crois savoir qu'il incombe aux Nisga'a d'avoir des conseils scolaires et des districts de santé pour desservir les citoyens nisga'a sur leurs propres terres. S'il est possible de collaborer avec les non-Nisga'a en ce qui concerne l'utilisation de ces ressources, il va de soi que cela serait plus efficace, mais le traité n'interdit pas que des services soient offerts par les autorités provinciales aux non-Nisga'a. Ces entités pourraient être établies n'importe où. Cela peut signifier que les gens devront se déplacer plus loin ou conclure des ententes différentes, mais rien ne les empêche d'aller ailleurs. Ai-je raison ou non?

**M. Aldridge:** Vous avez tout à fait raison. Je ne sais pas si vous avez des appréhensions à cet égard, mais veuillez me permettre d'intervenir quelques instants. À l'heure actuelle, le conseil scolaire et le conseil de santé sont des sociétés enregistrées à

application. There is no intention to change that on the effective date. Those two provincially incorporated bodies or provincially regulated bodies will carry on indefinitely.

The Nisga'a, you will recall, in negotiating the treaty, had to negotiate a treaty for all time. Because of the possibility that, at some time in the future, the Nisga'a might wish to move to a school board or a health board organized under their own laws, they have negotiated that ability. That does not mean it will happen on the effective date or in the foreseeable future. If they do, however — you are quite right — the treaty expressly provides for negotiations to take advantage of obvious economies to include non-Nisga'a people through some kind of a reciprocal arrangement with the province, failing which the province would most certainly have the ability to establish whatever other facilities are required under its law at that time.

**Senator Andreychuk:** That was not my fear. Any arrangement will depend on goodwill and cooperation. My point was about rights in the future, rights for the Nisga'a and rights for non-Nisga'a. I want to be sure that the province has a responsibility to provide health services and education facilities for non-Nisga'a, wherever they are in the province, that those are not in any way affected by this.

**Mr. Aldridge:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** I was speaking in a legal sense. They may be affected in a practical sense by cooperation.

**Mr. Aldridge:** You are absolutely correct.

**Senator Andreychuk:** I will not ask my next question in legal terms, but I will put it to the experts later. You seem to say that citizenship does not derive from the existing structures in Canada, that it seems to be drawn from elsewhere. You go into American law and other areas. Can you explain why you do that?

**Mr. Aldridge:** The reason for the references to American law is solely because those statements have been embraced by Canadian courts. The Marshall decisions have been embraced by Canadian courts as an accurate statement of British law. That is the reason.

As far as citizenship is concerned, though, the point is not that this is something to do with American law or anything of the sort. To the Nisga'a, the correct word to describe a member of a nation is "citizen." It is simply the correct word. I have had the privilege of representing the Nisga'a on this issue, so I say this to honourable senators who I know have been concerned about this issue: This is not an oversight or something that was never addressed at the table. It was addressed a great deal at the table.

To the Nisga'a, to deny the use of the word "citizens" to describe themselves, is tantamount to a denial of their existence as a nation, as a nation within Canada. The Nisga'a have referred to themselves as a nation since time immemorial and in the earliest documentation that we have of the Nisga'a land question. To say

l'échelle provinciale sous le régime des lois provinciales d'application générale. Nous n'avons aucune intention de changer cela à la date d'entrée en vigueur du traité. Ces deux entités constituées à l'échelle provinciale ou réglementées par les autorités provinciales pourront poursuivre indéfiniment leurs activités.

Vous vous rappellerez que lorsqu'ils ont négocié le traité, les Nisga'a ont dû négocier un traité pour un temps indéfini. Puisqu'il est possible qu'à un moment donné, à l'avenir, les Nisga'a puissent vouloir opter pour un conseil scolaire ou un conseil de santé organisé selon leurs propres lois, ils ont négocié ce pouvoir. Cela ne veut pas dire que cela se fera à la date d'entrée en vigueur du traité ou dans un proche avenir. S'ils le souhaitent cependant — vous avez tout à fait raison —, le traité prévoit expressément des négociations pour tirer parti des économies évidentes découlant de l'inclusion de non-Nisga'a par le biais d'un accord de réciprocité avec la province. À défaut de cela, les autorités provinciales pourraient certainement implanter toute autre structure conforme à la loi provinciale à ce moment-là.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas ce que je craignais. Tout arrangement dépendra de la bonne volonté et de la coopération des participants. Je me soucie des droits à l'avenir, des droits des Nisga'a et des droits des non-Nisga'a. Je veux être sûr que les autorités provinciales conservent la responsabilité de fournir des services d'éducation et de santé aux non-Nisga'a, où qu'ils se trouvent dans la province, et que le traité n'y change rien.

**M. Aldridge:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** Je parlais au sens juridique. Évidemment, au plan pratique, la coopération peut faire une différence.

**M. Aldridge:** C'est très juste.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne vais pas poser ma prochaine question en termes juridiques, mais je la soumettrai à des experts plus tard. Vous semblez affirmer que la citoyenneté ne découle pas des structures actuelles au Canada, qu'elle découle d'ailleurs. Vous avez évoqué la jurisprudence aux États-Unis et ailleurs. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi?

**M. Aldridge:** Si j'ai fait référence à la jurisprudence américaine, c'est uniquement parce que ses arrêts ont été repris par les tribunaux canadiens. Les décisions du juge Marshall ont été avalisées par les tribunaux canadiens en tant qu'interprétation juste du droit britannique. C'est la raison.

Pour ce qui est de la citoyenneté, cela n'a rien à voir avec le droit américain ou quoi que ce soit. Aux yeux des Nisga'a, le terme exact pour décrire un membre d'une nation est «citoyen». C'est simplement le terme exact. J'ai eu le privilège de représenter les Nisga'a dans ce domaine, de sorte que je peux dire ceci aux honorables sénateurs qui, je le sais, sont préoccupés par cette question: il ne s'agit pas d'une omission ou d'un sujet qui n'a jamais été abordé à la table. On en a énormément parlé à la table.

Dans l'optique des Nisga'a, être privé du droit d'utiliser le terme «citoyens», pour se décrire eux-mêmes revient à nier leur existence en tant que nation au sein du Canada. Les Nisga'a se considèrent une nation depuis des temps immémoriaux et cela figure dans les tous premiers documents que nous avons portant

that they are citizens of the Nisga'a Nation is to say nothing more than that. They are proud of that affiliation. However, I wish to emphasize that it was never any part of my instructions at the table to suggest in any way, shape or form that the use of this term should undermine or call into question Canadian citizenship.

I believe it was Senator Kinsella, during second reading debate, who pointed out that the notion of Canadian citizenship is a relatively recent one. It is one that is used to express that attachment that we all have to Canada as a nation state in the international community. There is nothing about the term "Nisga'a citizen" which calls that into question or purports to be on the same level.

Honourable senators have asked whether this constitutes dual citizenship. I say, with respect, one must be cautious about that line of thought. For many years I practised immigration law. I represented many people who were dual citizens of, for example, the United Kingdom and Canada or, more recently, citizens of the United States of America and Canada. Dual citizenship at international law is recognized by other countries.

We are not discussing that here. We are discussing an aboriginal person belonging, to use Chief Justice Marshall's words, "to a unique aggregation or political community." There is nothing wrong with the word "members" but rotary clubs have members; law societies have members; Parliament has members; nations have citizens. That is the assertion of nationhood, and the assertion of belonging to a political community which does not undermine the attachment to Canadian citizenship whatsoever but is rather a different notion.

**Senator Andreychuk:** You refer to "Canadian citizenship" and I do, with respect, disagree with Senator Kinsella when he says it is a recent notion. You must be careful when you are stating what you mean by "Canadian citizenship" is the recent notion, because it is not a recent notion, in my opinion. When you say "Canadian citizenship", you can define what rights and responsibilities flow from it. The other day, we were given the Nisga'a word for "citizenship". Therefore, I can only conclude that the Nisga'a had a word that encompassed their rights to belong to this aggregation of people that formed a nation. Out of that would have flowed rights and responsibilities. Can we document what those were, to give us an idea of what they might have been?

**Mr. Gosnell:** It is important for the committee and all honourable senators who are not present to recognize very clearly that every citizen of our nation today belongs to one of the four major crests that we hold. There is no Nisga'a today that is born who does not belong to one of these four groupings of clans. Everyone fits into our structure. There is no individual standing off to one side who has nowhere to go. You belong. You are born into a lineage. You are born into our nation. It is inherent that when a person is born, he or she is automatically a citizen of the Nisga'a Nation.

sur la question du territoire Nisga'a. Dire des Nisga'a qu'ils sont citoyens de la Nation Nisga'a ne va pas plus loin que cela. Ils sont fiers de cette affiliation. Toutefois, je tiens à souligner que jamais dans le contexte des négociations à la table, j'ai laissé entendre de quelque façon que ce soit que l'utilisation de ce terme devrait compromettre ou remettre en question la citoyenneté canadienne.

Si je ne m'abuse, c'est le sénateur Kinsella, au cours du débat sur la deuxième lecture, qui a fait remarquer que la notion de citoyenneté canadienne est relativement récente. Ce concept exprime l'attachement que nous ressentons tous à l'égard du Canada en tant qu'Etat-nation de la communauté internationale. Il n'y rien dans l'expression «citoyen nisga'a» qui remet cela en question ou qui prétend se situer au même niveau.

Certains sénateurs se demandent si cela constitue une double citoyenneté. En toute déférence, il convient d'être prudents face à ce courant de pensée. J'ai pratiqué pendant de nombreuses années le droit de l'immigration. J'ai représenté de nombreux citoyens à double nationalité, par exemple celle du Royaume-Uni et du Canada ou, plus récemment, des États-Unis d'Amérique et du Canada. En droit international, la double citoyenneté est reconnue par les autres pays.

Ce n'est pas ce dont il est question ici. Nous discutons du cas d'autochtones membres, pour reprendre les propos du juge Marshall, «d'un groupe ou d'une communauté politique unique». Le terme «membre» est tout à fait acceptable, mais les clubs Rotary ont des membres, les barreaux ont des membres; le Parlement a des députés et les nations des citoyens. Nous sommes en présence de l'affirmation d'une nationalité, d'une appartenance à un groupe politique, ce qui ne porte aucunement préjudice à l'attachement à la citoyenneté canadienne. C'est plutôt une notion différente.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous parlez de «citoyenneté canadienne», et sans vouloir vous manquer de respect, je ne suis pas d'accord avec le sénateur Kinsella qui affirme que c'est une notion récente. Il faut faire attention à ce que vous dites lorsque vous affirmez que la citoyenneté canadienne est une notion récente car à mon avis ce n'est pas le cas. Lorsqu'on parle de «citoyenneté canadienne», on peut définir les droits et les responsabilités qui en découlent. L'autre jour, on nous a dit le mot nisga'a correspondant à «citoyenneté». Par conséquent, j'en déduis que les Nisga'a ont un mot qui englobe le droit d'appartenir à ce groupe de personnes qui forment une nation. De cela découlent des droits et des responsabilités. Pouvons-nous savoir ce qu'il en est pour nous donner une idée ?

**M. Gosnell:** Il importe que le comité et que tous les honorables sénateurs qui ne sont pas présents reconnaissent clairement que tous les citoyens de notre nation à l'heure actuelle appartiennent à l'un des quatre principaux groupes emblèmes qui sont les nôtres. Dès sa naissance, un Nisga'a appartient à l'un de ces quatre groupes de clans. Chacun s'inscrit dans notre structure. Il n'y a aucune possibilité d'être à l'écart. Nous appartenons à un groupe. Dès notre naissance, nous appartenons à une lignée. Nous naissons au sein de notre nation. Il va de soi que dès la naissance, un enfant nisga'a est automatiquement citoyen de la Nation nisga'a.

**Senator Grafstein:** I wish to thank the panel for their presentation. We in the Senate tried to adopt a different approach from that taken in the other place, namely, to get at the issues and to try to deal with them in a non-partisan way as much as possible. You have responded with the same degree of care as we did in trying to raise these delicate issues. While some of my concerns were not satisfied, at least they will cause me to think anew. If that is the process here, that is important.

I now wish to return to my key concern, namely, the question of citizenship. You must forgive me because I do not yet fully understand the difference between the two, that is, Canadian citizenship and Nisga'a citizenship. I have read the agreements, the treaty and the Constitution. For example, on page 161 of the Nisga'a government chapter, it states that, "...provide that every Nisga'a participant who is a Canadian citizen or a permanent resident of Canada is entitled to be a Nisga'a citizen."

Under the Nisga'a Constitution, you set out criteria. Dr. Gosnell has indicated that birthright is the key criterion — at least, I assume it is the key criterion.

**Mr. Gosnell:** Yes, it is.

**Senator Grafstein:** A person who is a Canadian citizen or a permanent resident of Canada is entitled to be a Nisga'a citizen. If you are a Nisga'a citizen, are you entitled to vote in a federal election?

**Mr. Gosnell:** As a Canadian citizen, yes.

**Senator Grafstein:** There is a duality here. Wearing one hat, namely, that of a Canadian citizen, you can vote in a federal election, but you are excluded from voting in a provincial election; is that correct?

**Mr. Gosnell:** No. We also have the right, most recently granted, to vote in provincial elections.

**Senator Grafstein:** There was a whole miserable history about this.

**Mr. Gosnell:** That is right.

**Senator Grafstein:** We will deal with this question of citizenship later. At the end of the day, a Nisga'a citizen is entitled to vote federally and provincially, and has the right to deal with the votes, whatever their nature, within the Nisga'a structures of government. There are several of them on and off the reservation.

**Mr. Gosnell:** You should not use the word "reservation" because it will no longer exist.

**Senator Grafstein:** I will withdraw it, then. I accept that. I want to be careful here. I meant to say "on or off the Nisga'a lands."

**Mr. Wright:** It is important to note that wherever you live, in whatever municipality or province, I do not get to vote in your municipality; you do. It is a very similar process. I get to vote in both a provincial and a federal election. I also get to vote in my own area for my government, which is for a Nisga'a government. You can vote in whatever municipality in which you live, as does everyone else. That is the similarity. When you are saying "dual", it is not dual. My residency gives me the ability to vote. If you

**Le sénateur Grafstein:** Je tiens à remercier le groupe pour son exposé. Nous avons essayé, au Sénat, d'adopter une approche différente de celle de nos collègues de l'autre endroit, c'est-à-dire de cerner les questions et d'essayer d'y jeter, dans la mesure du possible, un regard impartial. Vous avez porté autant d'attention que nous à ces questions délicates. Toutefois, je n'ai pas obtenu toutes les réponses que je cherchais, de sorte que je vais devoir pousser ma réflexion plus loin. C'est ce qui importe ici.

J'aimerais maintenant revenir à la question qui me préoccupe au plus haut point, soit celle de la citoyenneté. Excusez-moi, mais je ne comprends pas vraiment la différence qui existe entre la citoyenneté canadienne et la citoyenneté Nisga'a. J'ai lu les accords, le traité et la Constitution. Par exemple, à la page 176 du chapitre qui porte sur le gouvernement Nisga'a, on précise que la Constitution «...prévoit que chaque participant Nisga'a qui est citoyen canadien ou résident permanent du Canada a droit d'être citoyen Nisga'a.»

C'est vous qui établissez les critères en vertu de la Constitution Nisga'a. M. Gosnell a laissé entendre que le droit d'aînesse est un critère clé — du moins, c'est ce que je présume.

**M. Gosnell:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada a droit d'être citoyen Nisga'a. Or, si vous êtes citoyen Nisga'a, avez-vous le droit de voter à une élection fédérale?

**M. Gosnell:** Oui, en tant que citoyen canadien.

**Le sénateur Grafstein:** Il y a, ici, une dualité. Si vous êtes citoyen canadien, vous pouvez voter à une élection fédérale, mais pas à une élection provinciale, c'est bien cela?

**M. Gosnell:** Non. Nous avons également le droit, depuis peu, de voter à une élection provinciale.

**Le sénateur Grafstein:** Il y a eu toute une histoire à ce sujet.

**M. Gosnell:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Nous allons revenir à la question de la citoyenneté plus tard. Donc, le citoyen Nisga'a a le droit de voter à une élection fédérale et provinciale, et il a le droit aussi d'élire les membres des diverses structures gouvernementales Nisga'a. Il y en a plusieurs à l'intérieur et à l'extérieur des réserves.

**M. Gosnell:** Il faudrait éviter d'employer le mot «réserve», parce qu'il n'existera plus.

**Le sénateur Grafstein:** D'accord. Je vais faire attention. Je voulais dire «à l'intérieur ou à l'extérieur des terres Nisga'a».

**M. Wright:** Il est important de signaler que, peu importe où vous vivez, que ce soit dans une municipalité ou province, vous avez le droit de voter à une élection municipale, mais pas moi. Le processus ici est le même. J'ai le droit de voter à une élection provinciale et fédérale, et aussi d'élire les représentants de mon gouvernement, c'est-à-dire le gouvernement Nisga'a. Vous avez le droit de voter dans n'importe quelle municipalité où vous vivez, comme tout le monde. Le processus est le même. Vous parlez de

look at the eligibility and enrolment chapter of the final agreement, you will find the criteria that refers to participants. It expands on what our president stated. The eligibility criteria is found at the top of page 241, and it includes those of "Nisga'a ancestry, descendant of an individual described as an ancestor, an adopted individual." We then have other aboriginal people who have married into our nation and have been adopted in our feast system. That is why we expanded beyond our matrimonial system. That took several conventions of our people; otherwise we would have stopped at paragraph (c). The people who have married into our nation over the past 30 or 40 years have children and grandchildren. They wanted to be considered, so we included them. Once you become a participant you can automatically become a citizen, provided you are a Canadian citizen and you are resident in Canada. That is important to note. It is very similar to the municipal ability to vote.

**Senator Grafstein:** I had read that. There seems to be an ambivalence within the treaty itself and in your Constitution, but it is a positive ambivalence, not a negative one. I think it was you, Dr. Gosnell, who said that you had to move away from tribal systems to more democratic processes. We are having to deal with a hybrid situation here. That is to say, it is not what we have traditionally understood to be provincial, territorial, or federal. We must wrap our minds around that, and sometimes we must move slowly to understand it.

There appears to be a desire — not an automatic right — to allow non-Nisga'a citizens to vote in Nisga'a institutions, "if they directly or significantly affect them." First, what does that mean? Second, why would you not have established, as you have suggested here, an automatic principle of minority rights within the Nisga'a institution? You have suggested it here. You are almost there, but you have not gone all the way. The debate centred around whether or not it is a number. That is to say, is it a limited number or a free vote? There is an ambivalence there.

To conclude my analysis of this — and all of this is by way of positive recognition that you are trying to grapple with the central issue of votes — if you look at the number of people, and my numbers may not be correct, there are roughly 200 people on the Nisga'a lands who are not resident. Is that correct?

**Mr. Wright:** There are fewer than 100.

**Senator Grafstein:** That even makes my case better.

**Mr. Wright:** Fewer than 100 live on their own parcels of land adjacent to us, but quite a number of people, probably the other 100, live in our communities as education professionals, health professionals, and so on. They live in our villages.

**Senator Grafstein:** Why would you not have gone the next step? I know Dr. Gosnell has been grappling with this. The next step would be to provide something that we consider to be important in the so-called "European" style of governance, and

«dualité». Or, cette dualité n'existe pas. Mon statut de résident me donne le droit de voter. Les critères figurent dans le chapitre de l'Accord définitif qui traite de l'admissibilité et de l'inscription. Ils complètent ce qu'a dit le président. Les critères figurent au haut de la page 261. Ils englobent l'individu qui est d'ascendance Nisga'a, qui est un descendant d'un Nisga'a et qui est l'enfant adoptif d'un Nisga'a. Il y a ensuite les autres Autochtones qui sont mariés à un membre de notre nation et qui ont été adoptés dans le cadre d'une cérémonie. Nous avons dû élargir les critères après maintes discussions avec notre peuple. Autrement, nous aurions arrêté au paragraphe (c). Les personnes qui ont épousé un membre de notre nation au cours des 30 ou 40 dernières années ont des enfants et des petits-enfants. Ils voulaient être pris en compte et nous les avons inclus. Une fois que vous êtes admissible, vous obtenez automatiquement la citoyenneté, à la condition que vous soyez citoyen canadien et résident du Canada. Ce point est important. Ces critères sont identiques à ceux que vous devez réunir pour voter à l'élection municipale.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai lu le texte. Il semble y avoir une ambiguïté entre le traité lui-même et votre Constitution, mais une ambiguïté positive, pas négative. Je pense que c'est vous, monsieur Gosnell, qui avez dit que le système tribal doit être abandonné en faveur d'un processus plus démocratique. Nous devons composer ici avec un système hybride qui est différent du système provincial, territorial ou fédéral que nous connaissons. Nous devons changer notre façon de penser, et il faut parfois du temps pour y arriver.

On semble vouloir accorder aux citoyens non Nisga'a — mais pas de façon automatique — le droit de participer à des institutions Nisga'a, si les activités de celles-ci les touchent directement et de façon importante. D'abord, qu'entendez-vous par cela? Deuxièmement, pourquoi n'avez-vous pas, comme vous le laissez entendre ici, reconnu le principe du droit des minorités au sein de ces institutions? C'est ce que vous laissez entendre ici. Vous y êtes presque arrivé, sauf que vous n'êtes pas allé jusqu'au bout de votre idée. Le débat semble porter sur une question de nombre. Autrement dit, est-ce que ce droit sera accordé à un nombre limité de personnes, ou est-ce que le vote sera libre? Il semble y avoir ambiguïté de ce côté là.

Pour terminer — et je tiens à dire que je suis conscient du fait que vous essayez de régler la question du droit de vote — si vous jetez un coup d'œil sur les chiffres, et ceux que j'ai ne sont peut-être pas exacts, il y a environ 200 personnes à l'intérieur des terres Nisga'a qui ne sont pas des résidents. Est-ce exact?

**M. Wright:** Il y en a moins de 100.

**Le sénateur Grafstein:** Cela simplifie les choses.

**M. Wright:** Moins de 100 personnes vivent sur des parcelles de terre adjacentes aux nôtres. Toutefois, il y en a beaucoup, probablement les 100 autres, qui vivent au sein de nos collectivités. Ce sont des enseignants, des professionnels de la santé, ainsi de suite. Ils vivent dans nos villages.

**Le sénateur Grafstein:** Pourquoi n'avez-vous pas franchi le pas suivant? Je sais que M. Gosnell en a parlé. Ce pas consiste à accorder ce que nous considérons comme un droit important au sein du régime gouvernemental «européen», c'est-à-dire la

that is to establish or entrench minority rights within the institutions. This is not a dangerous problem for the Nisga'a because they have an overwhelming majority. They have control of the lands. There is no danger that they can be usurped by the minority. The minority cannot overrun the majority. Why would you not have gone that last step?

**Mr. Gosnell:** With respect to providing citizenship to people other than the members of our nation, as Mr. Wright indicated, that decision was not made by the negotiating team or the general executive board of the Nisga'a Nation. That decision was made at large by our grassroots people. These are the everyday people on the street. They come together and make a decision or give us instructions as to what they would like to see done. In the end, we only carry out the instructions provided to us by our grassroots people. What we have in the document today is precisely the instructions that were given to us.

I believe there are provisions in the treaty that could possibly enable what you have mentioned to happen. However, it is not for me to say whether it will or will not happen. I would have to leave that for future legislators in our government to ponder and no doubt come to some sort of a decision.

**Senator St. Germain:** I have a short supplementary question. You said you voted in the federal and provincial elections. You obviously voted in the regional district elections as well, did you not?

**Mr. Leeson:** That is right.

**Senator St. Germain:** Everyone was treated as equals in that process. Is that correct?

**Mr. Leeson:** Yes.

**Mr. Gosnell:** That is correct.

**Senator St. Germain:** To go back to what Senator Grafstein asked, you have a few minorities who do not have the same authority and voting rights as they did traditionally.

**Mr. Gosnell:** It is important to recognize, senators, that today we do not have the right to vote in municipal elections. Terrace is our closest municipality. We do not have a right to vote there, or Prince Rupert or Kitimat or elsewhere. Certainly we do maintain the right to vote, federally and provincially, in the electoral districts of which we are a part today.

**Senator St. Germain:** I cannot vote in Prince Rupert either.

**Mr. Gosnell:** Is it your view, senator, that we should have the ability, living in the Nass Valley, to vote in municipal elections in Terrace and Prince Rupert?

**Senator St. Germain:** I never said that. That is not the question I am asking, Mr. Gosnell. I am not allowed to vote in Prince Rupert either. I do not know how that relates to the question I am posing. My question relates to what Senator Grafstein asked. You have a minority group that is basically being denied their right to vote. He was asking why, during your negotiations, you did not grant that minority the right to vote. Is that correct, Senator Grafstein?

reconnaissance du droit des minorités au sein des institutions. Cela ne représente pas un gros danger pour les Nisga'a parce qu'ils détiennent une majorité écrasante. Ce sont eux qui contrôlent les terres. Il n'y a aucun risque que la minorité empiète sur leurs droits. La minorité ne peut l'emporter sur la majorité. Pourquoi n'avez-vous pas franchi ce dernier pas?

**M. Gosnell:** Pour ce qui est d'accorder la citoyenneté aux personnes qui ne sont pas membres de notre nation, comme l'a mentionné M. Wright, cette décision n'a pas été prise par l'équipe de négociation ou le conseil d'administration exécutif de la Nation Nisga'a, mais par nos membres, les simples citoyens que vous croisez dans la rue tous les jours. Ils se réunissent, prennent une décision et nous donnent des instructions. Nous ne faisons que les suivre. Ce que vous retrouvez dans le document aujourd'hui, ce sont précisément les instructions que nous avons reçues.

Le traité comporte des dispositions qui nous permettraient de faire ce que vous proposez. Toutefois, ce n'est pas à moi de décider. C'est aux législateurs futurs de notre gouvernement de prendre cette décision.

**Le sénateur St. Germain:** J'aimerais poser une autre question très brève. Vous avez dit que vous avez le droit de voter aux élections fédérales et provinciales. Vous avez sûrement participé aux élections du district régional, n'est-ce pas?

**M. Leeson:** Oui.

**Le sénateur St. Germain:** Tout le monde est traité sur un pied d'égalité, n'est-ce pas?

**M. Leeson:** Oui.

**M. Gosnell:** C'est exact.

**Le sénateur St. Germain:** Pour revenir à la question du sénateur Grafstein, il y a des groupes minoritaires qui ne jouissent plus des mêmes pouvoirs et droits de vote.

**M. Gosnell:** Il ne faut pas oublier, sénateurs, que nous n'avons pas le droit de voter à une élection municipale. La municipalité la plus proche est Terrace. Nous n'avons pas le droit de voter à cet endroit, à Prince Rupert, à Kitimat ou ailleurs. Nous avons le droit de voter, à l'échelle fédérale et provinciale, dans les circonscriptions électorales où nous vivons.

**Le sénateur St. Germain:** Je ne peux pas moi non plus voter à Prince Rupert.

**M. Gosnell:** Croyez-vous, sénateur, que nous devrions avoir le droit de voter à une élection municipale à Terrace et Prince Rupert, si nous vivons dans la vallée de la Nass?

**Le sénateur St. Germain:** Ce n'est pas ce que je dis. Ce n'est pas la question que je pose, monsieur Gosnell. Je n'ai pas, moi non plus, le droit de voter à Prince Rupert. Cela n'a rien à voir avec la question que je pose. Ma question recoupe celle du sénateur Grafstein. Vous avez un groupe minoritaire qui se voit essentiellement priver de son droit de vote. Le sénateur voulait savoir pourquoi vous ne lui avez pas, pendant les négociations, accordé le droit de vote. Est-ce exact, sénateur Grafstein?

**Senator Grafstein:** I do not want to be unfair to the witness. That is a fair reading of the document, and they have the power to do that if they choose. It is not as if the power is not there. Having heard the witness, I understand his hesitancy here. He, in effect, is an armed negotiator. He is armed to bring instructions, in effect. You are 80 per cent there. Now I understand why, even if he chose, he could not go all the way.

**The Chairman:** I will give Mr. Gosnell the opportunity to respond to your observation, and then the meeting must conclude.

**Mr. Gosnell:** Briefly, as we indicated in our presentation, honourable senators, our government of the future will deal primarily with the internal activities of our nation. We will not have the ability to reach into the fee simple areas that will be adjacent to or immediately within our core area. We do not have that authority. We only have the authority to deal very specifically with internal matters that are relative to the Nisga'a Nation's benefit.

**Senator St. Germain:** We are running short of time which is sad since I had one more question.

**The Chairman:** The Nisga'a Tribal Council will come back, and we will allow a sufficient time for all senators' questions. I think, Mr. Gosnell, a good time for that would be toward the end of our evidentiary period. I know you will audit the various questions that senators are asking so that you can respond to them.

I thank you for your presentation this morning. I echo on behalf of all senators our appreciation for the way in which you have addressed the questions we have asked up until now.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 5:50 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jack Austin** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I call the meeting to order. We are here to consider Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement.

Our first witness tonight is Michael de Jong, MLA, who is the opposition critic in the B.C. legislature. Welcome.

**Mr. Michael de Jong, M.L.A., Liberal Party of British Columbia:** Honourable senators, thank you for the invitation and the opportunity to address you today.

I have a couple of objectives in appearing before you.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne veux pas être injuste envers le témoin. C'est ce que je laisse entendre le document, et ils ont le pouvoir de ne pas leur accorder ce droit de vote. Ce pouvoir existe. Mais je comprends, après avoir entendu les témoins, d'où vient son hésitation. Il est chargé, en tant que négociateur, de suivre les instructions qu'on lui donne. Même s'il ne reste qu'un petit pas à franchir, je comprends pourquoi il ne peut pas, même s'il le voulait, aller jusqu'au bout.

**Le président:** Je vais permettre à monsieur Gosnell de répondre, après quoi je devrai clore la réunion.

**M. Gosnell:** Brièvement, comme nous l'avons indiqué dans notre exposé, honorables sénateurs, le gouvernement de demain devra essentiellement s'attaquer aux questions internes qui intéressent notre nation. Nous ne pourrions pas exercer notre compétence sur les terres détenues en fief simple qui sont adjacentes à notre territoire ou situées immédiatement à l'intérieur des limites de celui-ci. Nous n'avons pas ce pouvoir. Nous pouvons uniquement régler les questions internes qui intéressent la Nation Nisga'a.

**Le sénateur St. Germain:** Nous manquons de temps. Je trouve cela dommage parce que j'avais une autre question à poser.

**Le président:** Le Conseil tribal Nisga'a doit recomparaître devant le comité, et les sénateurs auront l'occasion de lui poser toutes les questions qui les intéressent. Vous pourriez peut-être revenir, monsieur Gosnell, après que tous les témoins auront été entendus. Je sais que vous allez examiner les diverses questions que posent les sénateurs afin de pouvoir y répondre.

Je vous remercie de votre témoignage. Je tiens également à vous remercier, au nom de tous les sénateurs, des réponses que vous nous avez données jusqu'à maintenant.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 23 février 2000

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones, saisi du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif Nisga'a, se réunit ce jour à 17 h 50.

**Le sénateur Jack Austin** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** La séance est ouverte. Nous sommes ici pour examiner le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif Nisga'a.

Notre premier témoin est Michael de Jong, député provincial et critique de l'opposition à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Je vous souhaite la bienvenue.

**M. Michael de Jong, député provincial, Parti libéral de la Colombie-Britannique:** Merci beaucoup, honorables sénateurs, de m'avoir invité à m'adresser à vous aujourd'hui.

En répondant à votre invitation, je vise deux objectifs.

First, I hope that, by the time I leave, I will have been able to convince you that it should be possible to challenge or criticize provisions of this proposed treaty without having one's commitment to the principle of fair and equitable treaties questioned. Too often, people who have dared to withhold unconditional support, or even to ask questions, have been unfairly accused of insensitivity toward aboriginal peoples.

Too often, the response from those defending this treaty relies exclusively upon the proposition that, after years of patience and persistence by the Nisga'a in the face of countless injustices, any agreement that has their support should simply be accepted. Surely such a limited analysis ignores the responsibility we all have to ensure that what is being created by this settlement represents a workable blueprint that will actually help us achieve the goals of reconciliation and true equality of opportunity.

Second, I would like to ensure that members of this committee have some appreciation of our — and when I say "our," I mean the official opposition in the British Columbia legislature — specific concerns with the substantive provisions of the treaty. Specifically, I will focus in the time available on the proposed model of self-government.

Third, I should like to leave members of the committee with a briefing on the court action that has been commenced by the Leader of the Opposition and myself as the Aboriginal Affairs critic in British Columbia, and simply advise you of the status of that matter.

Senators, the document entitled "The Nisga'a Template," which I think has been distributed, includes virtually all of the points I will be touching on today. I apologize for the fact that that document was not transmitted in time to be translated into French.

Dealing with the first issue, we could ask: Why is there a debate on this proposed treaty? That is what many British Columbians are asking. They cannot help but think that, in Ottawa and Victoria, the governments' minds are closed and that there is no appetite for critical analysis of the document, let alone opposition. That certainly is not to be tolerated.

The B.C. government, for example, promised a full and detailed debate, yet closure was imposed before half of the clauses in the treaty had received detailed scrutiny.

The British Columbia government promised that all of the recommendations of a select standing committee that travelled throughout the province, dealing with the agreement in principle, would be considered and implemented. I have that material and will leave it with the clerk of the committee, together with some of the other documents to which I will refer.

Premièrement, j'espère réussir à vous convaincre que je peux critiquer les dispositions du traité envisagé sans que vous doutiez une seconde de mon engagement envers le principe de traités justes et équitables. Trop souvent, les gens qui ont osé reculer devant un appui inconditionnel, ou simplement osé poser des questions, ont été injustement accusés d'insensibilité à l'égard des peuples autochtones.

Trop souvent, la réponse des partisans de ce traité a été fondée exclusivement sur l'idée que tout accord recueillant l'appui des niska'as devrait être purement et simplement accepté tel quel, étant donné les années de patience et la détermination dont ils ont dû faire preuve face à d'innombrables injustices. À mon avis, une réaction aussi sommaire fait manifestement fi de la responsabilité qui nous appartient à tous de veiller à ce que le fruit de cet accord constitue un modèle réaliste qui nous aidera vraiment à atteindre nos objectifs de réconciliation et de véritable égalité.

Deuxièmement, je viens ici pour sensibiliser les membres de votre comité à nos — et quand je dis «nos», je parle de l'opposition officielle en Colombie-Britannique — préoccupations particulières au sujet des dispositions fondamentales du traité. Pendant le temps qui m'est imparti, j'aborderai essentiellement la question du modèle d'autonomie gouvernementale qui est proposé.

Troisièmement, je voudrais communiquer aux membres du comité quelques informations générales sur l'action en justice qui a été lancée par le chef de l'opposition et par moi-même, en ma qualité de critique des affaires autochtones en Colombie-Britannique, tout simplement pour faire le point sur cette question.

Honorables sénateurs, le document intitulé «The Nisga'a Template», que l'on vous a distribué, contient quasiment tous les arguments que je vais présenter aujourd'hui. Je m'excuse d'ailleurs de ne pas vous l'avoir transmis à temps pour qu'on ait pu le traduire en français.

La première question que l'on peut se poser au sujet du traité est celle-ci: pourquoi ce traité suscite-t-il un débat? C'est ce que se demandent beaucoup de résidents de la Colombie-Britannique. Ils ne peuvent s'empêcher de penser que les gouvernements d'Ottawa et de Victoria ont mis des œillères et refusent toute analyse critique du document, et encore plus toute opposition. Cela ne saurait à l'évidence être accepté.

Par exemple, le gouvernement provincial avait promis un débat complet et détaillé mais cela ne l'a pas empêché d'imposer la clôture du débat avant que la moitié même des dispositions du traité aient pu être examinées en détail.

Le gouvernement provincial avait promis que toutes les recommandations d'un comité permanent qui avait tenu des audiences dans toute la Colombie-Britannique au sujet de l'accord de principe seraient prises en considération et mises en oeuvre. J'ai apporté ces recommandations avec moi et j'en remettrai un exemplaire au greffier du comité, ainsi que des exemplaires des autres documents auxquels je vais faire référence.

British Columbians were promised that members of the treaty advisory negotiating committee would review each chapter of the proposed treaty before it was signed off. That did not happen.

They were told that there would be a resolution of overlapping claims before treaties were finalized. That did not happen. I dare say that that is an issue that will come back to haunt governments and treaty negotiators in the future.

Here in Ottawa, second reading debate was foreclosed after just a few days.

Many of us are asking: Why are governments afraid of the debate? Why are they reluctant to answer questions about the treaty?

Two possibilities come to mind. One is that they do not have the answers; the second possibility is that they do have the answers but are reluctant to share them with British Columbians and other Canadians. Either way, I think that is unacceptable. You cannot, with respect, in my view, impose treaties and expect them to work.

The irony is that neither government has a mandate to do what the Nisga'a treaty proposes. Members of the House of Commons and of this committee have rightly pointed out that there should have been an opportunity to debate those principles around which these modern treaties were to be settled. That has never happened.

The second point I spoke of in my introductory comments deals with a number of substantive concerns of members of the official opposition that are outlined in the document that has been distributed to you. I will focus today on our major concern, which is this unprecedented model for self-government that will be set in constitutional concrete. We believe that it is unconstitutional. It creates, in our view, a third order of government with special status. In 14 areas of jurisdiction, which are again listed in the document that I have distributed at page 6 or 7, Nisga'a laws will take precedence over federal and provincial laws. You can argue for or against that. I think my point at this stage is that I am aware of no other aboriginal government in Canada that has such constitutionally entrenched powers. I was taught that our Constitution divides all powers exhaustively between federal and provincial jurisdictions. This treaty, perhaps for the best of intentions, attempts to change that by the back door for I what I would suggest are reasons of political expediency.

We should make no mistake that there are some dramatic implications to this. For example, non-Nisga'a who will be subject to Nisga'a laws will be denied the right to vote for a government that can regulate their lives. It was, in my view, senators, wrong to deny aboriginal Canadians and Chinese Canadians the right to vote based upon ethnicity. Is it suddenly right, therefore, to deny another group voting rights because of their ethnicity? Do two wrongs make a right?

On avait promis aux résidents de la Colombie-Britannique que les membres du Comité consultatif de négociation du traité pourraient analyser chaque chapitre du traité envisagé, avant la signature. Cela ne s'est pas fait.

On leur avait dit que les problèmes de chevauchement de revendications seraient réglés avant que des traités ne soient signés. Cela ne s'est pas produit. J'ose d'ailleurs dire qu'il s'agit là d'une question qui reviendra hanter les gouvernements et les négociateurs du traité.

Ici même, à Ottawa, on a imposé la clôture du débat en deuxième lecture après quelques jours à peine.

Nous sommes donc nombreux à nous demander ceci: pourquoi les gouvernements ont-ils peur du débat? Pourquoi sont-ils réticents à répondre à nos questions?

Deux possibilités viennent à l'esprit. La première est qu'ils n'ont pas les réponses demandées; la deuxième, qu'ils ont les réponses mais qu'ils ne veulent pas les communiquer aux résidents de la province et aux autres Canadiens. Quelle que soit la réalité, c'est inacceptable. On ne peut à mon avis espérer que des traités imposés soient efficaces.

Ce qui est paradoxal, dans toute cette affaire, c'est qu'aucun des deux gouvernements n'a le mandat de faire ce qui est envisagé par le traité Nisga'a. Des membres de la Chambre des communes et de ce comité ont à juste titre souligné qu'il devrait y avoir un débat sur les principes devant fonder les traités modernes. Cela ne s'est jamais produit.

Le deuxième sujet dont j'ai parlé dans mes remarques liminaires englobe plusieurs préoccupations fondamentales des membres de l'opposition officielle qui sont exposées dans le document qui vous a été remis. Aujourd'hui, je vous parlerai de notre principale préoccupation, qui concerne le modèle d'autonomie gouvernementale sans précédent que l'on va enchâsser dans notre appareil constitutionnel. À notre avis, c'est anticonstitutionnel car cela créera un troisième palier de gouvernement, doté d'un statut spécial. Dans 14 champs de compétence, qui sont énumérés à la page 6 ou 7 du document que je vous ai remis, les lois des Nisga'a primeront sur les lois fédérales et provinciales. Certes, on peut être pour ou contre mais, à ma connaissance, aucun autre gouvernement autochtone du Canada ne possède de tels pouvoirs enchâssés dans la Constitution. Pour ma part, on m'a toujours appris que tous les champs de compétence ont été répartis exhaustivement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de par la Constitution. Ce traité, peut-être avec les meilleures intentions du monde, tente de modifier cette répartition en douce pour ce que j'estime être des raisons d'opportunisme politique.

Que l'on ne s'y trompe pas, cela aura des conséquences considérables. Par exemple, les non-Nisga'a qui seront assujettis aux lois des Nisga'a seront privés du droit de voter pour un gouvernement possédant le pouvoir de régir leur vie. J'ai toujours pensé, honorables sénateurs, que le Canada avait commis une faute en privant les Canadiens autochtones et les sino-Canadiens du droit de vote à cause de leur ethnicité. Serait-il donc aujourd'hui d'un seul coup légitime de priver un autre groupe du droit de vote à cause de son ethnicité? Deux torts font-ils un bien?

Section 30 in the self-government chapter creates, when implemented, a constitutional obligation on provincial governments to pass four tests before they can amend their own statutes. Please do not underestimate the heavy consultative and administrative burden this treaty will place on provincial governments. Please ask yourselves, as you go through this document, whether this model of self-government, replicated 50 or 60 times, represents a workable solution to First Nations' legitimate desire to regulate their own lives. Or are we pouring the foundation for a brutal, bureaucratic nightmare that will haunt this country for generations?

Please ask yourselves how other provinces, from which some of you hail, will react when they have this model of self-government imposed upon them. It will happen. Signatories to the numbered treaties and other First Nations will want to reopen their settlements and achieve something comparable. Why would they not?

When that happens, perhaps the concerns that we have tried to articulate, and that I am trying to bring to your attention today, will become more relevant to Canadians, for whom currently this is probably a document affecting a small group of people in a very isolated part of our country.

Let me emphasize that I believe in the concept of aboriginal self-government. However, I will tell you that I believe in self-government that is delegated by federal and provincial statutes. That was the model that was used just a few years ago in the Yukon. Apparently something of which I am not aware has changed.

The third and final matter that I wanted to alert you to is the court case that was initiated in the British Columbia Supreme Court in the fall of 1998. The litigants are the Leader of the Opposition, and the critics for Aboriginal Affairs and the Attorney General. The defendants are the Crown in the Right of the Province of British Columbia and the Crown in the Right of Canada. The parties consented to having the Nisga'a added to the action at their own request.

The issues relate largely to what I have just discussed insofar as self-government is concerned — the proposal to change, via the back door, the constitutional division of powers. Of course, in seeking a declaration that this represents an amendment to the Constitution, it is significant that in British Columbia there is legislation that would require a provincial government to hold a referendum approving any manner of constitutional amendment of the sort that is contemplated here. The action also asks the court to proffer an opinion with respect to voting rights and our submission that a limitation of those rights on the basis of ethnicity runs afoul of the relevant Charter provisions. That case is scheduled for argument in April or May, and I believe that counsel for all parties are discussing a hearing that would last approximately two to three weeks. Presumably the court will be in a position to render a decision thereafter.

En vertu de l'article 30 du chapitre relatif à l'autonomie gouvernementale, les gouvernements provinciaux auront l'obligation constitutionnelle de respecter quatre critères pour pouvoir modifier leurs propres lois. Ne sous-estimez pas, je vous en prie, l'énorme fardeau consultatif et administratif que cela imposera aux gouvernements provinciaux. En examinant ce document, demandez-vous si ce modèle d'autonomie gouvernementale, reproduit 50 ou 60 fois, constituera une solution réaliste au désir légitime des Premières nations de régir leurs propres affaires. Ne sommes-nous pas plutôt en train de jeter les bases d'un cauchemar bureaucratique brutal qui hantera notre pays pendant des générations?

Demandez-vous comment les autres provinces, celles dont vous êtes originaires, réagiront quand ce modèle d'autonomie gouvernementale leur sera imposé, puisque cela arrivera. Les parties aux traités numérotés et les autres Premières nations voudront rouvrir leurs propres accords pour obtenir quelque chose de comparable. Pourquoi pas?

Quand cela arrivera, les réserves que nous avons essayé d'exprimer et sur lesquelles j'essaie d'attirer votre attention aujourd'hui deviendront beaucoup plus pertinentes pour les Canadiens qui estiment sans doute que nous parlons actuellement d'un document ne touchant qu'un tout petit groupe de personnes dans un coin très reculé du pays.

Je tiens à dire que je crois à la notion d'autonomie gouvernementale autochtone. En revanche, je dois préciser que je crois aussi à une autonomie gouvernementale qui est déléguée en vertu des lois fédérales et provinciales. C'est le modèle que l'on a employé il y a quelques années au Yukon. Apparemment, quelque chose a changé depuis sans que je m'en rende compte.

Le troisième et dernier sujet que je voudrais aborder est l'action en justice qui a été lancée devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique à l'automne de 1998. Les plaignants sont le chef de l'opposition et les critiques pour les affaires autochtones et pour le Bureau du procureur général. Les défendeurs sont la Couronne du chef de la province de la Colombie-Britannique, et la Couronne du chef du Canada. Les parties sont convenues de joindre les Nishga'a à leur action, sur leur demande.

Les questions en jeu sont essentiellement reliées à celles dont je viens de parler, pour ce qui concerne l'autonomie gouvernementale — le fait que l'on se propose de changer en douce la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Certes, comme nous demandons une déclaration affirmant que cela représente un amendement constitutionnel, il n'est pas sans importance de savoir qu'il y a en Colombie-Britannique une loi obligeant le gouvernement provincial à tenir un référendum pour faire approuver tout amendement constitutionnel comme celui qui est envisagé ici. Dans cette action, nous demandons aussi à la Cour d'exprimer un avis sur le droit de vote et sur notre argument voulant que limiter ce droit en fonction de l'ethnicité va à l'encontre des dispositions de la Charte. L'affaire doit être plaidée en avril ou mai et je crois savoir que les avocats des parties discutent actuellement d'une audience qui durerait environ deux à trois semaines. Ensuite, on peut penser que la Cour sera en mesure de prendre une décision.

Let me conclude by offering this opinion from one British Columbian: I am convinced that British Columbians want treaties that will reconcile the constitutionally protected rights of aboriginal peoples with the sovereignty of the Crown. I think they want to negotiate those treaties, as opposed to referring matters to the courts for judicial determination. I think they want to negotiate settlements that will remove the historical obstacles and injustices that aboriginal people have faced, but at the same time they want settlements that do not replace one set of inequalities with another.

Certainty, finality, workability and, surely, constitutionality are the objectives and tests against which this historic treaty must be measured, and it is our considered view that it does not achieve those objectives in its present form.

Thank you again for the opportunity to address you today. I will take whatever questions time permits.

**The Chairman:** Thank you for your statement, which I am sure raises questions.

**Senator St. Germain:** You stated that you are extremely concerned about the overlaps, but I do not know whether that is resolvable in a short period of time.

You make reference to a referendum. Do you honestly believe that a referendum would be a fair way of dealing with this particular initiative? I would prefer to see the negotiation process come before us for scrutiny before the final document is signed. I do not believe that a referendum will work in a situation like this. Its use has ruined the education system in California. What is your opinion on that?

**Mr. de Jong:** The "R word" has become contentious in this process. I will tell you what I think of when I speak of referenda and their availability as a mechanism. I do not think you should take a 250-page document to British Columbians, or to Canadians for that matter, and ask them a "Yes" or "No" question about it. I do not believe you achieve anything by that. Remember that this is the first of 50 or 60 meetings. If we want the process to result in settlements that are workable and have support at the community level, we must find a means of bringing people into it. I do not understand the hesitancy over taking a series of principle-related questions to British Columbians, the results of which would be applicable and would be available for use by the provincial negotiating team when they sit down at the 50 or 60 treaty tables yet to come. A provincial mandate, to the extent that you can have such a thing, would exist. The negotiators representing the province can say to their counterparts, "You saw us receive our mandate. You know the principles that we are charged with trying to achieve in these settlements." Perhaps part of your difficulty is that people talk about a referendum as it relates to a now-negotiated document. My notion of how a referendum fits into this is far different.

Je conclus cette intervention en disant que je n'ai exprimé que l'avis d'un résident de la Colombie-Britannique. J'ai la conviction que mes concitoyens sont favorables à des traités qui permettraient vraiment de concilier, d'une part, les droits constitutionnellement protégés des peuples autochtones et, d'autre part, la souveraineté de la Couronne. Je crois qu'ils veulent que de tels traités soient négociés et non pas que les questions en jeu soient renvoyées devant les tribunaux pour y être décidées. Je pense qu'ils veulent que l'on négocie des accords corrigeant les obstacles et injustices historiques auxquels ont fait face les peuples autochtones, mais en veillant bien en même temps à ce que ces accords n'aboutissent pas à remplacer une série d'injustices par une autre.

Certitude, finalité, réalisme et, manifestement, constitutionnalité sont les objectifs et les critères à l'aune desquels ce traité historique doit être évalué. Or, après mûre réflexion, notre opinion est que le traité actuel n'atteint pas ces objectifs sous sa forme actuelle.

Merci à nouveau de m'avoir permis de m'adresser à vous aujourd'hui et je répondrai bien sûr à vos questions.

**Le président:** Merci de votre déclaration, qui va certainement susciter des questions.

**Le sénateur St. Germain:** Vous dites que vous êtes extrêmement préoccupé par les chevauchements mais je ne sais pas si cette question peut être réglée à si brève échéance.

Vous parlez d'un référendum. Croyez-vous honnêtement qu'un référendum serait la bonne solution? Je préférerais quant à moi avoir la possibilité d'examiner le processus de négociation avant que le document définitif ne soit signé. Je ne pense pas qu'un référendum fonctionnerait dans un cas comme celui-ci. C'est un référendum qui a causé la ruine du système d'enseignement en Californie. Qu'en pensez-vous?

**M. de Jong:** L'idée d'un référendum suscite des controverses dans ce contexte. Je vais donc préciser mon opinion au sujet des référendums et de leur utilisation. Je ne pense pas que l'on puisse soumettre un document de 250 pages aux gens de la Colombie-Britannique ou aux Canadiens en leur demandant de répondre par oui ou par non. À mon avis, cela ne donnerait rien de positif. Souvenez-vous toutefois qu'il s'agit de la première de 50 ou 60 négociations. Si nous voulons que le processus aboutisse à des règlements qui soient efficaces et qui recueillent l'appui des collectivités, il faut trouver le moyen d'y faire participer la population. Je ne comprends donc pas pourquoi on hésite à soumettre à nos concitoyens une série de questions concernant des principes fondamentaux, afin que les résultats servent à guider le travail de l'équipe de négociation provinciale lorsqu'elle prendra place aux 50 ou 60 tables de négociation à venir. Il y aurait alors vraiment un mandat provincial, dans la mesure où une telle chose puisse exister. Les négociateurs de la province pourraient dire à leurs homologues: «Vous avez vu le mandat que nous avons reçu. Vous connaissez les principes que nous sommes chargés d'appliquer pendant ces négociations.» La difficulté vient peut-être en partie du fait que l'on parle aujourd'hui d'un référendum concernant un document déjà

**Senator St. Germain:** These issues about referenda arose in British Columbia, in our parliamentary system, as a result of the Reform Party. They are trying to introduce into the parliamentary system processes that have been used elsewhere, but I will not belabour that point.

**Mr. de Jong:** A previous government in British Columbia passed a law requiring a referendum when the provincial government purports to amend the Canadian Constitution. That is a statutory obligation.

**Senator St. Germain:** I am aware of that.

You mentioned that closure was invoked on the bill. Others have given evidence here that it was debated at great length. Some say it was the longest debate in the history of the B.C. legislature.

**Mr. de Jong:** I believe that is true.

**Senator St. Germain:** They invoked closure, but it was given a reasonable run?

**Mr. de Jong:** Let me place that in context. In assigning it that mantle of honour, of being the longest debate, I wish to inform you that committee debates in British Columbia take place in the legislature. The government indicated that there would be an opportunity to scrutinize this treaty clause by clause. Yes, we took the government up on that offer and went through the bill clause by clause. As we were going through the self-government provisions, the Attorney General — soon to be Premier of British Columbia — exhibited some frustration and said to my colleague, Mr. Plant, and I, "Why do you ask all these questions? You do not trust Nisga'a or aboriginal people." I was very defensive about that question because I understood his frustration. After three weeks, I finally had a response for him, namely, "That was not the point, Mr. Attorney General. I do not trust any government. We are here to test something very new, something that has never been tried before. It is complex, by your own admission. Half of the provisions of this treaty — and whether or not we call it a precedent, there will be far-reaching implications for subsequent negotiations — have not withstood that level of scrutiny and have not been considered in that detail. That is dangerous."

**Senator Tkachuk:** We heard testimony about the consultation process after an agreement in principle. At what point did the consultation process take place? Was it at the point of the development of the final treaty itself, or an interim paper on the treaty?

**Mr. de Jong:** The fairest answer I can give is that it evolved. The government struck an all-party committee that travelled extensively following the signing of the agreement in principle. The committee received a very large number of submissions and tabled recommendations, which the government said it would implement. There were actually two sets of recommendations, a majority report and a minority report. Let us set aside the opposition's minority report and deal with the majority report.

négocié. Mon idée de la manière dont un référendum pourrait être utilisé est fort différente.

**Le sénateur St. Germain:** Ces questions de référendums sont apparues en Colombie-Britannique, dans notre régime parlementaire, du fait du Parti réformiste qui tente d'y intégrer des mécanismes que l'on utilise ailleurs, mais je n'insiste pas là-dessus.

**M. de Jong:** C'est un gouvernement précédent de la Colombie-Britannique qui a adopté une loi exigeant la tenue d'un référendum lorsqu'on veut amender la Constitution canadienne. C'est une obligation légale.

**Le sénateur St. Germain:** Je sais.

Vous dites que l'on a imposé la clôture des débats. D'autres témoins nous ont dit qu'il y avait eu un long débat. D'aucuns disent que cela a été le plus long débat de toute l'histoire de l'Assemblée législative provinciale.

**M. de Jong:** Je crois que c'est vrai.

**Le sénateur St. Germain:** On a donc imposé la clôture mais après un débat de durée raisonnable?

**M. de Jong:** Replaçons les choses dans leur contexte. Quand on parle du plus long débat, je tiens à vous dire que les débats de comités en Colombie-Britannique se tiennent à l'Assemblée législative. Le gouvernement avait dit que l'on aurait la possibilité d'examiner ce traité article par article. Nous avons donc pris le gouvernement au mot et nous avons commencé cette étude article par article. Pendant l'étude des dispositions d'autonomie gouvernementale, le procureur général — qui allait devenir premier ministre de la province — a exprimé une certaine frustration et nous a dit, à mon collègue, M. Plant, et à moi-même: «Pourquoi posez-vous toutes ces questions? Vous ne faites pas confiance aux Nisga'a ou aux autochtones?» Cette question m'a piqué au vif parce que je comprenais sa frustration. Au bout de trois semaines, j'ai finalement pu lui donner une réponse: «Ce n'est pas la question, monsieur le procureur général. Je ne fais confiance à aucun gouvernement. Nous sommes ici pour examiner quelque chose de tout à fait nouveau, qui n'a jamais été mis à l'épreuve nulle part. Et c'est quelque chose de complexe, vous en convenez vous-même. La moitié des dispositions de ce traité — et qu'on parle ou non de précédent à ce sujet, elles auront de profondes ramifications sur les négociations futures — n'a pas fait l'objet d'un examen assez exhaustif ni assez détaillé. C'est dangereux.»

**Le sénateur Tkachuk:** Nous avons recueilli des témoignages disant que le processus de consultation a commencé après l'accord de principe. Quand le processus a-t-il vraiment commencé? S'agissait-il du point de départ du traité définitif lui-même ou d'une étape intermédiaire avant la rédaction du traité?

**M. de Jong:** Tout ce que je peux vous dire à ce sujet, c'est que la situation a évolué. Le gouvernement avait mis sur pied un comité multipartite qui a beaucoup voyagé dans la province après la signature de l'accord de principe. Ce comité a reçu un très grand nombre de mémoires et a ensuite formulé des recommandations que le gouvernement a dit qu'il allait mettre en oeuvre. Il y a eu en fait deux séries de recommandations, c'est-à-dire un rapport majoritaire et un rapport minoritaire.

That report contained recommendations that, if acted upon by the government, would have prevented signing of the final agreement. Those recommendations were ignored. There was additional "consultation". Opposition politicians like myself would say that the sales job began after the signing of the final treaty.

It is difficult for people to get a balanced view. The document I have given you today is our view of the treaty, its limitations and shortcomings. Conversely, there were things in this treaty about which the government did not want people to know.

**Senator Tkachuk:** If the consultation process was so long — and I know that you and others have said that the debate was long — was anything ever changed as a result of it?

**Mr. de Jong:** That is an excellent question, to which the answer is "No". It was made clear from the outset, particularly following signing of the treaty, that there was no room for change.

**Senator Tkachuk:** What then was the purpose of the consultation process?

**Mr. de Jong:** I wonder that, too.

**Senator Tkachuk:** I asked the witnesses from the Nisga'a Nation who came here last week how they would finance their government. They have a population base approximately the size of the city of Melfort, Saskatchewan, which is approximately 5,000 people. In our province, you just meet the qualifications for a city with that number.

I thought that their answer was rather vague. In the paper that you distributed today, on "The Nisga'a Template", you mention that it will have the power to impose direct taxes on Nisga'a citizens living on Nisga'a lands. Are you saying that they cannot impose income tax? From where do you get that?

**Mr. de Jong:** The negotiators will tell you that the deal contemplates taxation agreements between the various levels of government. We try to be fair in this document by pointing out where that taxation authority exists now and where it may be negotiated in the future. That is particularly true when we raise a concern about the possibility of the Nisga'a government imposing taxation on non-Nisga'a.

That is not in the agreement now. However, we have received information from the negotiators that the deal is structured in a way that would allow for that transfer of authority from the federal government in the future.

**Senator Tkachuk:** Both in newspapers and in testimony, we have seen a number of different estimates as to what the cost of this agreement will be. What is your party's position, for the record, on the cost of this agreement to the Canadian taxpayer?

Laissons de côté le rapport minoritaire de l'opposition et parlons du rapport majoritaire.

Ce rapport contenait des recommandations qui, si elles avaient été mises en oeuvre par le gouvernement, auraient empêché de signer l'accord définitif. Ces recommandations ont été laissées de côté. Il y a eu des «consultations» supplémentaires. Le représentant de l'opposition que je suis vous dirait que la campagne de vente du traité a commencé dès sa signature.

Il est difficile aux gens d'obtenir un avis impartial. Le document que je vous ai remis aujourd'hui expose notre analyse du traité, de ses limites et de ses carences. Toutefois, il y a dans ce traité des choses que le gouvernement ne voulait pas que la population sache.

**Le sénateur Tkachuk:** Si les consultations ont été si longues — et je sais que vous et d'autres avez dit que le débat a été long — cela a-t-il changé quoi que ce soit en fin de compte?

**M. de Jong:** C'est une excellente question à laquelle la réponse est «Non». Il avait clairement été indiqué dès le début, surtout après la signature du traité, qu'il n'y aurait aucune possibilité de changement.

**Le sénateur Tkachuk:** Quel était donc le but des consultations?

**M. de Jong:** Je me le demande.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai demandé aux représentants de la Nation Nishga'a qui sont venus devant le comité la semaine dernière comment ils avaient l'intention de financer leur gouvernement. Ils ont une base de population à peu près équivalente à la ville de Melfort, en Saskatchewan, soit environ 5 000 personnes. Dans notre province, cela ne suffit même pas pour constituer une municipalité.

J'ai pensé que leur réponse était très floue. Dans le document que vous nous avez remis aujourd'hui, «The Nishga'a Template», vous mentionnez que ce gouvernement aura le pouvoir de prélever des impôts directs sur les citoyens Nishga'a résidant sur les terres des Nishga'a. Voulez-vous dire qu'il ne pourra pas prélever d'impôt sur le revenu? D'où tirez-vous cela?

**M. de Jong:** Les négociateurs vous diront que l'on a prévu dans le traité la possibilité d'ententes fiscales entre les divers paliers de gouvernement. Dans ce document, nous avons essayé d'être objectifs en indiquant bien dans quels domaines existe actuellement un pouvoir de taxation et dans lesquels il pourrait être négocié à l'avenir. C'est une question particulièrement importante si l'on considère que le gouvernement Nishga'a pourrait éventuellement imposer des impôts aux non-Nishga'a.

Cette question n'est pas réglée dans l'accord actuel mais nous nous sommes laissé dire par les négociateurs que celui-ci est structuré de manière à permettre un tel transfert de pouvoir du gouvernement fédéral à l'avenir.

**Le sénateur Tkachuk:** Les journaux et les témoins ont avancé plusieurs estimations différentes de ce que pourrait coûter cet accord. Quelle est la position officielle de votre parti sur le coût de l'accord pour le contribuable canadien?

**Mr. de Jong:** Our analysis puts the cost at approximately \$490 million, close to \$500 million. That appears at page 5, number 11, in the document that I distributed.

It is far from an exact science. When you look at issues like timber and mineral rights, to the extent that they may or may not exist, these are assigned values. During the debate in the provincial legislature, it was frustratingly difficult to learn the basis upon which that quantum was agreed. The best we got was, "It is a negotiated value." They determined, for example, the value of timber through the negotiation process, but it was not particularly scientific.

**Senator Tkachuk:** Would it be safe to say that all three groups — that is, you, the department, and the Nisga'a — are estimating the cost?

**Mr. de Jong:** In fairness, I am conceding that from the outset. This sounds very partisan, but the proponents of the deal presented a figure that was significantly lower. They defended that on the basis that it was indeed a certain figure; however, we have since learned that the cost is far from certain.

I am not particularly comfortable picking on the Nisga'a, who have been patient and persistent. They deserve a deal. However, there is a hidden cost that no one wishes to discuss, namely, that of ongoing consultation. From the provincial government's point of view, all the costs must be admitted and quantified by the people in positions of responsibility. That has not taken place.

**Senator Sparrow:** There are three things that must be addressed. First, why do you feel the bill is not constitutional?

Second, if the bill is unconstitutional and the agreement goes ahead under clause 35 and becomes constitutional on that basis, how should the agreement be amended, in your opinion? This agreement states that three parties can agree to change it, but if it is "constitutionalized," does it require an amendment under the constitutional formula?

Third, the minister and the Nisga'a Tribal Council appeared before us. Both of them stated that this agreement could not be amended or changed because that would destroy it. That is a strong statement. If the Senate made an amendment of some description, it would presumably have to go back and be dealt with by the Nisga'a people, by the signatories on behalf of the federal government and British Columbia. That seems to be reasonable.

If the self-government provisions of this agreement were removed and established separately, would that change your general opinion of the bill and how it would affect the whole issue?

**Mr. de Jong:** I think I discerned about five issues there. The quick answer to your last question is that it probably would. Let us take an issue like taxation and the fact that Nisga'a, over a period of years, will assume some of the personal taxation

**M. de Jong:** Notre analyse nous mène au chiffre d'environ 490 millions de dollars, soit près de 500 millions. C'est le point numéro 11 de la page 5 du document que j'ai distribué.

Cette analyse était loin d'être le fruit d'une science exacte. Quand on se penche sur des questions comme les droits forestiers et miniers, qu'ils existent ou non, nous leur avons attribué une certaine valeur. Lors du débat à l'assemblée provinciale, il a été incroyablement difficile de savoir sur quelle base reposaient les chiffres. La meilleure réponse que nous ayons obtenue était: «Cela a été négocié». Par exemple, la valeur des droits forestiers a été évaluée pendant le processus de négociation mais pas de manière particulièrement scientifique.

**Le sénateur Tkachuk:** Serait-il donc juste de dire que les trois groupes — vous, le ministère et les Nishga'a — n'avez pu qu'estimer le coût?

**M. de Jong:** Je l'ai reconnu dès le départ. Cela vous paraîtra peut-être très partisan mais les défenseurs du projet de loi ont avancé un chiffre sensiblement inférieur, leur argument étant que c'était au moins un chiffre certain. Toutefois, nous avons appris depuis que le coût est loin d'être certain.

Je ne tiens pas particulièrement à m'attaquer aux Nishga'a, qui ont fait preuve de patience et de détermination et qui méritent donc un accord. Toutefois, il y a un coût caché dont personne ne veut parler, c'est-à-dire le coût des consultations futures. Le gouvernement provincial considère que toute personne occupant un poste de responsabilité doit pouvoir identifier et quantifier tous ses coûts. Cela ne s'est pas fait dans ce cas.

**Le sénateur Sparrow:** J'ai trois questions à vous poser. Premièrement, pourquoi pensez-vous que le projet de loi est anticonstitutionnel?

Deuxièmement, s'il l'est et que l'accord est entériné, en vertu de l'article 35, et qu'il devient donc constitutionnel, comment devrait-il être modifié, à votre avis? On y affirme que les trois parties peuvent s'entendre sur des modifications mais, s'il est «constitutionnalisé», faudra-t-il adopter une modification en vertu de la formule d'amendement constitutionnel?

Troisièmement, le ministre et le Conseil tribal des Nishga'a nous ont déclaré, lorsqu'ils ont témoigné, que cet accord ne peut être modifié d'aucune manière car cela le détruirait. C'est un argument très sérieux. Si le Sénat adoptait une modification quelconque, elle devrait probablement être soumise aux Nishga'a ainsi qu'aux gouvernements fédéral et provincial. Cela semble raisonnable.

Si les dispositions d'autonomie gouvernementale étaient soustraites de l'accord pour être adoptées séparément, cela changerait-il votre analyse générale du projet de loi, et quelles conséquences cela aurait-il sur toute cette question?

**M. de Jong:** Je crois avoir entendu cinq questions. Pour répondre rapidement à la dernière, je vous dirais que ce serait probablement le cas. Prenons une question comme la fiscalité et le fait que les Nishga'a assumeront peu à peu, au cours des années,

responsibilities that other Canadians have. We can argue about the length of time, but that is a function of negotiation.

Senator, you have put your finger on a real cause for concern for us, namely, the presence of self-government provisions within the treaty itself. Many of our concerns would be addressed if we began to talk about a Yukon model, or even a Sechelt model. That is the case.

On the question of amendments, this proposition has been put to us on numerous occasions. First, the deal has been signed and you must ratify it. If you change the agreement or reject it, all is lost. My response is that the Nisga'a had to ratify it. They went through an onerous process of consultation, where they met with their people, their constituents, and kept them apprised as best they could. They will tell you that it was a considerable chore for them. This agreement passed, but not by an overwhelming majority.

What would have happened if the Nisga'a negotiators had been confronted by rejection? I guess we would have gone back to the table.

They would have received instructions from their constituents to try to get a better deal. It would have been frustrating for everyone, but I do not think it would have been catastrophic in the way that we are being told examining, critically analyzing and perhaps changing parts of the agreement would be catastrophic. I take some exception to that submission.

I cannot do the justice to your constitutional question that experts could. However, in essence, if we have a constitution that contemplates an exhaustive division of powers between two jurisdictions, federal and provincial, you can create a third animal. You can create a third level of government that will have paramount authority in 14 specific areas. Nothing prevents us as a nation from doing that. However, that is surely a change from our present Constitution.

It is difficult to amend our Constitution. There are people in this room who know that better than I. However, it is not acceptable to simply say that because the cause is right and noble, in this case we will ignore the amendment procedure that is built into the Constitution.

I have difficulty responding to people who ask me: Why do we have a constitution if, on the altar of political expediency, or, when the cause is sufficiently just, we will find a way to get around it through the back door? I have difficulty justifying that process.

**Senator Grafstein:** It is not up to this committee to deal with questions of process on this issue. We are dealing with a Senate process. What happens in other jurisdictions is their responsibility.

We think we have an open and fair process. We have had a quiet but important debate and the committee chairman has assured me that we will exhaustively address these issues. It is not very useful for us to second-guess events in other legislatures. I say that to you because I would prefer you to get to the heart of

certain des pouvoirs d'imposition des particuliers que possèdent d'autres Canadiens. On peut bien débattre du temps que cela prendra mais ça dépendra uniquement des négociations.

Sénateur, vous venez de mettre le doigt sur l'une de nos principales préoccupations, la présence de dispositions d'autonomie gouvernementale dans le traité lui-même. Bon nombre de nos réserves disparaîtraient si l'on parlait d'un modèle du Yukon, ou même d'un modèle sechelt.

Pour ce qui est des amendements, cette question a été soulevée à maintes reprises. Comme l'accord a été signé, il faut le ratifier. Si on le modifie d'une manière quelconque, ou si on le rejette, tout est perdu. J'estime donc que les Nishga'a se devaient de le ratifier. Ils ont tenu un lourd processus de consultation qui leur a permis d'informer le mieux possible et de consulter leur population. Si vous les interrogez, ils vous diront que cela leur a été extrêmement difficile. L'accord a été adopté, mais pas par une majorité écrasante.

Que serait-il arrivé si les négociateurs Nishga'a avaient été confrontés à un rejet? Je suppose qu'on serait retourné à la table de négociation.

Les négociateurs auraient reçu de leurs populations l'instruction de négocier quelque chose de mieux. Cela aurait certes été frustrant pour tout le monde, mais certainement pas catastrophique comme on nous le dit aujourd'hui quand on prétend qu'examiner, analyser, critiquer et, éventuellement, modifier des parties de l'accord le serait. Je m'élève vivement contre cet argument.

Je ne pourrai répondre à votre question d'ordre constitutionnel aussi bien que des experts le feraient. Fondamentalement, toutefois, puisque nous disposons d'une Constitution qui contient une répartition exhaustive des pouvoirs entre deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, il est envisageable que l'on puisse créer un troisième animal. On pourrait créer un troisième palier de gouvernement qui détiendrait des pouvoirs primordiaux dans 14 champs particuliers. Rien ne nous empêcherait de le faire, en tant que nation. Toutefois, cela constituerait incontestablement une modification de la Constitution actuelle.

Notre Constitution est difficile à modifier. Il y a dans cette salle des gens qui le savent bien mieux que moi. En revanche, il n'est pas sérieux de prétendre purement et simplement que, puisque la cause est juste et noble, nous allons cette fois faire fi de la procédure d'amendement intégrée à la Constitution.

J'ai du mal à répondre aux gens qui me demandent: pourquoi avoir une Constitution si on est prêt à la sacrifier en douce sur l'autel de l'opportunisme politique, ou lorsque la cause est suffisamment juste? J'aurais bien du mal à justifier ça.

**Le sénateur Grafstein:** Il n'appartient pas à notre comité d'examiner les questions de processus dans ce domaine. Nous nous occupons d'un processus sénatorial. Ce que font les autres paliers de gouvernement, c'est leur affaire.

Nous pensons avoir un processus transparent et juste. Nous avons eu un débat discret mais important, et le président du comité m'a assuré que nous pourrions examiner ces questions de manière exhaustive. Il ne serait donc pas très utile pour nous d'essayer de deviner ce que feront les autres paliers de

the matter, rather than deal with the unfairness of the previous process. We will be fair. Second, I will not address constitutional questions; we will wait for the experts.

I wish to deal with the political questions. In their testimony, the Nisga'a representatives said some things that caused me to re-examine some of the basic principles. You have raised this issue of basic political justice, which I wish to talk about. You have taken the position that the current situation is unjust for many different reasons. Let me deal with one issue.

Last night I re-read the 1754 proclamation, written before Canada was a country. That was referenced, in a Supreme Court of Canada case, by the counsel for the Nisga'a as a basic principle upon which they are asserting their rights.

In reading that proclamation, it was clear to me that, as the Constitution of Canada affirms, there were pre-existing but undefined rights. That is the Charter of Rights.

As I understand it, the Nisga'a are trying to formulate and define those particular rights within the context of the Constitution. How do you deal with that issue as a question of justice when, as we have been told, it was left up to a negotiated process to define those rights? They have carefully parsed every aspect of them.

What troubles me in the proposition you are presenting — which was the proposition with which I came to the Senate, and I am trying to modify my view — is how do you say to those who have made, I understand, substantial concessions in the bargaining over lands, rights, and other issues: Wait a second, I want to add something more; you can either unbundle it or not? Where is the justice in that? I agree with you, the process is flawed.

We are here de facto and must deal with the situation as presented. How would we answer the Nisga'a group, who have told us that they made substantial concessions at the negotiating table? Do they re-open the whole process and ask for more?

The prospect of a simple amendment is very alluring for me, but how do I convince myself that it is just, without the Nisga'a coming back and saying: I want this, this and this, which may be more extravagant? How do you do that as a just politician?

**Mr. de Jong:** Senator, why then are we here?

**Senator Grafstein:** I understand the difficulty we are in. I want to know how, from a political theorist's point of view, we can just in a political situation where we have agreed in Canada, under the Charter of Rights, that aboriginals have pre-existing rights that were undefined, but here is the process of definition.

gouvernement. Je vous dis ça parce que je préférerais que vous vous en teniez au cœur même du problème, plutôt que de parler du caractère injuste du processus antérieur. Nous, nous serons justes. Deuxièmement, je ne parlerai pas de questions constitutionnelles, je laisserai cela aux experts.

Je veux pour ma part traiter de questions d'ordre politique. Dans leur témoignage, les représentants des Nishga'a ont dit des choses qui m'ont amené à réexaminer certains principes fondamentaux. Vous avez soulevé cette question de justice politique fondamentale, dont je souhaite parler. Votre position est que la situation actuelle est injuste, pour maintes raisons différentes. Prenons un exemple.

Hier soir, je lisais la Proclamation de 1754, qui date donc d'avant la création du Canada. Dans une affaire portée devant la Cour suprême du Canada, l'avocat des Nishga'a y a fait référence en tant que principe fondamental sur lequel ceux-ci s'appuient pour affirmer leurs droits.

En lisant la Proclamation, il est devenu évident à mes yeux que, tout comme on l'affirme dans la Constitution du Canada, des droits existaient auparavant, même s'ils n'étaient pas définis. C'est ça, la Charte des droits.

Si j'entends bien, les Nishga'a essaient de formuler et de définir ces droits particuliers dans le contexte constitutionnel. Comment peut-on réagir à cela, du point de vue de la justice, quand on constate, comme on nous l'a dit, qu'on a laissé à un processus de négociation le soin de définir ces droits? Ils en ont attentivement scruté tous les aspects.

Ce qui me trouble dans votre proposition — et c'est la proposition avec laquelle je suis arrivé au Sénat, mais que j'essaie maintenant de modifier — c'est comment on pourrait dire à des gens qui ont fait, à mon sens, des concessions importantes au cours des négociations sur des questions de terres, de droits et autres: «Une seconde, je veux ajouter quelque chose. Pourrions-nous revoir le tout?» Où serait la justice alors? Je conviens avec vous que le processus est vicié.

Nous sommes cependant bien obligés de prendre le problème tel qu'il existe. Comment répondriez-vous aux Nishga'a, qui nous ont dit qu'ils ont fait des concessions importantes pendant les négociations? Pensez-vous qu'il faudrait rouvrir le processus et en demander plus?

L'idée d'un simple amendement est très attrayante à mes yeux, mais comment puis-je me convaincre que ce serait juste et que les Nishga'a ne reviendraient pas alors nous dire: «Je veux ceci, ceci et cela» qui serait peut-être plus extravagant? Comme faire ça et être un politicien juste?

**M. de Jong:** Pourquoi sommes-nous ici alors, sénateur?

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends le dilemme auquel nous sommes confrontés. Du point de vue de la théorie politique, je voudrais savoir comment on pourrait être juste, sur le plan politique, alors que nous avons déjà accepté, dans la Charte des droits, que les autochtones jouissent de droits préexistants qui n'étaient au demeurant pas définis. C'est l'accord qui a été le processus de définition.

I do not like the process, I am not happy with it, but at the end of the day the parties have struck a bargain. I am asking you, do you think it is just for us to undo that bargain? I am asking myself the same question.

**Mr. de Jong:** Let me give it a try.

The political theory that you are presenting forces me to conclude that the test of whether or not a draft treaty is worthy of support is simply whether or not the Nisga'a have signed it.

**Senator Grafstein:** No, the provincial and federal governments also signed; it was not just the Nisga'a. This is a tripartite agreement.

**The Chairman:** I would prefer if the witness were allowed to answer and then we went on to the next issue.

**Mr. de Jong:** I am not sure I can do justice to what I know is a well-considered question, although I would love the opportunity to follow it up with you.

The Nisga'a have made concessions. The Gitanyow will tell you that they have had concessions forced upon them by virtue of the manner in which this deal was signed. We can all claim that concessions have been made.

I agree with you, senator, that this is about substituting a bundle of undefined rights for something more certain. Surely, that is what this process is about.

I could ask you: Is constitutionally enshrined self-government an inherent right? It will become an agreed-to right. However, I can tell you this: First Nations people in the numbered treaties will look at this and conclude that self-government is an inherent right.

It is a process of negotiation and there have been concessions. It is a difficult process, but I think it is problematic to limit the debate once the executive branches of two levels of government have said they are satisfied.

**Senator Andreychuk:** You are challenging this process. Many of us challenge processes wherein our governments, in the international arena, are caught up in negotiations and then formulate treaties. We have no say in those. We also have a take-it-or-leave-it situation when the executive arm negotiates an international treaty. That is a conundrum throughout the whole treaty system and we should not isolate the Nisga'a situation as being unique.

If we were to undo this treaty now by virtue of amendment, what do you believe would be the consequence for British Columbia? There is uncertainty now and questioning of this negotiated settlement. Do you think there would be more difficulty or less?

**Mr. de Jong:** The objective, senator, has always been to reach workable settlements with First Nations because the presumption is that a benefit will flow from that, that as long as this claim, ill-defined as it is, hangs over title in the province, it will be an impediment to attracting investment. All those issues that this

Ce n'est pas un processus qui me plaît beaucoup, je n'en suis pas satisfait mais, en dernière analyse, les parties ont négocié une entente. Pensez-vous qu'il soit juste que nous venions casser leur compromis? Je me pose la même question.

**M. de Jong:** Je vais essayer de vous répondre.

La théorie politique que vous venez de présenter me force à conclure que le critère permettant de savoir si un projet de traité mérite d'être appuyé est simplement de savoir si les Nishga'a l'ont signé ou non.

**Le sénateur Grafstein:** Non, les gouvernements provincial et fédéral aussi l'ont signé. Ce n'était pas seulement les Nishga'a. C'est un accord tripartite.

**Le président:** Je préférerais que vous laissiez le témoin répondre, après quoi nous passerons à une autre question.

**M. de Jong:** Je ne sais pas si je peux répondre comme il faut à une question que je sais très réfléchie, mais j'aimerais beaucoup avoir la possibilité de poursuivre ce débat avec vous plus tard.

Les Nishga'a ont fait des concessions. Les Gitanyows vous diront, pour leur part, que des concessions leur sont imposées du fait même de la manière dont cet accord a été signé. Nous pouvons tous prétendre que nous avons fait des concessions.

Je conviens avec vous, sénateur, que l'objectif était de remplacer un groupe de droits non définis par quelque chose de plus solide. C'était certainement de cela qu'il s'agissait.

Je vous demande cependant ceci: l'autonomie gouvernementale enclavée dans la Constitution est-elle un droit inhérent? Elle le deviendra, et je peux vous dire ceci: les Premières nations des traités numérotés concluront de cet accord que l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent.

Il y a eu un processus de négociation qui a produit des concessions. Le processus a été difficile mais je pense qu'il n'est pas acceptable de limiter le débat une fois que la branche exécutive des deux paliers de gouvernement a dit qu'elle était satisfaite.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous critiquez ce processus tout comme il nous arrive de le faire lorsque nos gouvernements, sur la scène internationale, participent à des négociations qui débouchent sur des traités au sujet desquels nous n'avons aucunement notre mot à dire. Lorsque la branche exécutive négocie un traité international, c'est aussi à prendre ou à laisser. Il s'agit là d'une caractéristique usuelle de tout système de traités, et il ne faut pas faire du traité Nishga'a un cas unique.

Si l'on décidait de modifier ce traité, quelles seraient à votre avis les conséquences en Colombie-Britannique? Pour l'heure, la situation est incertaine et le traité est remis en question. Pensez-vous qu'une modification créerait plus ou moins de difficulté?

**M. de Jong:** L'objectif, sénateur, a toujours été de négocier des traités efficaces avec les Premières nations car on suppose que c'est bénéfique. On estime généralement que, tant que cette revendication, aussi floue soit-elle, relative au titre de propriété n'aura pas été réglée, cela freinera l'investissement. Toutes les

committee has heard about from other witnesses will continue to be problems.

The court will be asked to rule on the constitutionality of this deal. I wish that that had happened some time ago, because if the Nisga'a people discover, after the lengthy process through which they have gone, that courts in this country believe that not only the process but also the result is flawed, they will be angry and frustrated, and that will have repercussions throughout the aboriginal community. It would have been far better, in my view, although I understand that we cannot undo history, to have had the opinion of the court on this matter sooner rather than later.

**Senator Chalifoux:** Thank you for appearing before us. This is a very interesting discussion.

What is your definition of "template"? The title of your submission is "The Nisga'a Template". Please explain the word "template" to me.

**Mr. de Jong:** There was much debate in British Columbia about whether this would be a model for future negotiations. At one point, the premier, as he then was, Mr. Clark, indicated that it would be. Later, the government indicated that that would not be the case. First Nations people go to great pains to point out that the Nisga'a treaty is far from being a template. They do not feel bound by it at all. One leading representative of the aboriginal community said that this was a floor, not a ceiling, and that they will start from there.

Whether we call it a template, a precedent, or a model, it is the first contemporary treaty and it will surely influence the direction of future treaty negotiations. You will be hard pressed to find First Nations negotiating for less than they perceive to have been offered in this treaty.

**Senator Chalifoux:** I question your opinion on that. I have been involved in treaty land claims since the 1970s in the Northwest Territories, Alberta, and B.C. Each claim is totally different and is negotiated under different terms. They deal with different nations, different cultures, and different languages. I think that the term "template" is very misleading. I suggest that you change the title to "The Nisga'a Treaty", because that is exactly what it is. It is not Treaty 8, or any other treaty. It is not the Lubicon land claim. It is the Nisga'a treaty. I suggest that you look at it that way, because once you begin lumping all land claims into one you create a problem, since they are all different.

Also, you spoke about the cost to the Canadian taxpayer. Only about 2 per cent of Canadians are aboriginal, yet they constitute over 60 per cent of inmates in our jails. We must look at poverty. Over 49 per cent of aboriginal people are homeless, and there are great costs to the taxpayer associated with that.

questions qui ont été soulevées devant votre comité par les autres témoins continueront de faire problème.

On a demandé à la Cour de juger la validité constitutionnelle du traité. Mais il aurait été préférable de faire cela il y a longtemps car, si les Nisga'a constatent, après le long processus par lequel ils viennent de passer, que les tribunaux de ce pays estiment que non seulement le processus mais aussi son résultat sont viciés, ils seront furieux et frustrés, et cela aura des répercussions dans toute la collectivité autochtone. Il eût donc été de loin préférable, à mon avis, d'obtenir cette opinion de la Cour beaucoup plus tôt, mais on ne peut pas revenir sur le passé.

**Le sénateur Chalifoux:** Merci d'être venu témoigner. Cette discussion est très intéressante.

Quelle est votre définition d'un «modèle»? Comme vous avez intitulé votre mémoire «The Nisga'a Template», ce qui veut dire «modèle», pourriez-vous expliquer ce mot?

**M. de Jong:** On s'est beaucoup demandé en Colombie-Britannique si ce traité constituerait un modèle pour l'avenir. Le premier ministre de l'époque, M. Clark, avait dit que oui mais, plus tard, le gouvernement a dit que non. Pour ce qui est des Premières nations, elles n'ont cessé de dire que le traité Nisga'a était loin d'être un modèle et elles ne se sentent aucunement liées par ses dispositions. L'un des principaux représentants de la communauté autochtone a déclaré qu'il s'agissait d'un minimum, pas d'un maximum, pour les prochaines négociations.

Que l'on parle modèle, de précédent ou d'idéal, c'est le premier traité contemporain et il aura certainement une influence sur les négociations suivantes. Vous aurez beaucoup de mal à trouver une Première nation prête à négocier pour moins que ce qu'elle estime avoir été offert dans ce traité.

**Le sénateur Chalifoux:** Je ne partage pas votre avis là-dessus. J'ai participé à la négociation de revendications territoriales depuis les années 70 dans les Territoires du Nord-Ouest, en Alberta et en Colombie-Britannique, et j'ai pu constater que chaque revendication est totalement différente des autres, ce qui produit des négociations totalement différentes. On parle en effet ici de nations différentes, de cultures différentes et de langues différentes. Je pense que le mot «modèle» est tout à fait trompeur et je vous recommanderais d'intituler votre rapport «Le traité Nisga'a», puisque ce n'est que de cela qu'il s'agit. Ce n'est pas le Traité n° 8 ni aucun autre traité. Ce n'est pas l'accord sur la revendication territoriale des Lubicon. C'est le traité Nisga'a. J'estime donc que vous devriez l'envisager tout à fait séparément car, si vous commencez à mettre toutes les revendications territoriales dans le même sac, vous rendez la situation beaucoup plus trouble.

Vous parlez en outre du coût pour le contribuable canadien. Bien que les Autochtones ne constituent que 2 p. 100 de la population canadienne, ils représentent plus de 60 p. 100 des détenus dans nos prisons. Il faut aussi tenir compte de la pauvreté. Plus de 49 p. 100 des Autochtones sont sans abri, ce qui coûte également très cher au contribuable.

Are you saying that the money that will be given to First Nations peoples through the Nisga'a treaty, which will assist them in become self-sufficient, will not help the justice system, social services, and the homeless? Have you looked at the larger picture of the benefits that a treaty such as this would bring to all of Canada?

**Mr. de Jong:** Senator, although I have offered a more critical assessment of this document, please do not question the desire of myself and my colleagues to remedy the terrible historical record to which you have correctly alluded. The fact that my idea about how we might best do that is different from the one contained in these pages does not disqualify me from participating in the discussion. That is surely what this is about. I hope that this is about a recognition that we must eliminate these injustices, inequalities, and lack of access to opportunities that all of us around this table recognize. However, I genuinely have doubts that this document will do that.

I will communicate your observation on the use of the word "template". There are currently about 50 independent treaty commissions in process in British Columbia.

**Senator Chalifoux:** I appreciate your comments and certainly accept your concerns. We must be fair and look at all areas.

**The Chairman:** I have a question about the presentation to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on December 18, 1999, by Gordon Campbell, MLA, Leader of the Official Opposition. He said:

...I am committed to giving all British Columbians a one-time, province-wide referendum on the principles that will guide the Province's negotiating mandate for future treaties.

Make no mistake: a government under my leadership will not accept this Nisga'a treaty as a template for future treaty settlements. We will not endorse any treaty until there has been a genuine attempt to engage all British Columbians in a meaningful debate on the principles that they expect treaties to embrace.

Is that the position of the Liberal Party of British Columbia?

**Mr. de Jong:** Yes, it is.

**The Chairman:** Mr. de Jong and I will agree that his party and the federal Liberal Party are totally independent parties.

**Mr. de Jong:** Thank you, senator.

I have referred to some documents, while you have referred to another. I do not have 25 copies of everything. For example, I have the Statement of Claim for the court action in a binder, if there are senators who need to refer to it, and I will leave this binder with the clerk.

Voulez-vous dire que l'argent qui sera versé aux Premières nations par le truchement du traité des Nishga'a, pour les aider à devenir autonomes, n'améliorera pas le système de justice, les services sociaux ou la situation des sans-abri? Avez-vous tenu compte des bienfaits beaucoup plus généraux qu'un tel traité apportera à l'ensemble du Canada?

**M. de Jong:** Même si je fais une analyse plus critique que d'autres de ce document, sénateur, ne doutez pas, je vous prie, de ma volonté et de celle de mes collègues de remédier aux torts considérables qui ont été causés aux Autochtones dans le passé et auxquels vous venez de faire allusion, à juste titre. Le fait que j'estime qu'il serait préférable de corriger ces torts d'une manière différente de celle qui est prévue dans ce traité ne m'interdit aucunement de participer au débat. Or, c'est bien de cela qu'il s'agit. J'espère que ce traité vise bien à remédier aux injustices, aux inégalités et au manque de perspectives économiques dont nous sommes tous ici conscients. En revanche, je doute sincèrement que ce document y contribuera.

Pour ce qui est de votre remarque au sujet du mot «template», je la communiquerai à qui de droit. Il y a actuellement une cinquantaine de commissions des traités indépendantes en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Chalifoux:** J'apprécie vos remarques et je suis certainement sensible à vos préoccupations. Il faut être juste et tenir compte de toute la situation.

**Le président:** Je voudrais vous poser une question au sujet du témoignage de Gordon Campbell, député provincial et chef de l'opposition officielle, devant le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, le 18 décembre 1999. Il avait dit à cette occasion:

Je suis résolu à offrir à tous les résidents de la Colombie-Britannique un référendum provincial unique sur les principes qui guideront le mandat de négociation de la province pour les traités du futur.

Ne vous y trompez pas, le gouvernement que je dirigerai n'acceptera pas de faire du traité des Nishga'a le modèle des traités de l'avenir. Nous n'appuierons aucun traité tant que l'on n'aura pas fait sincèrement l'effort de faire participer tous les résidents de la province à un débat sérieux sur les principes qui devraient fonder les traités.

Est-ce bien la position du Parti libéral de la Colombie-Britannique?

**M. de Jong:** Oui.

**Le président:** M. de Jong et moi-même convenons donc que son parti et le Parti libéral fédéral sont des partis totalement indépendants.

**M. de Jong:** Merci, sénateur.

J'ai fait allusion à plusieurs documents dont vous avez parlé aussi. Je n'ai pas 25 exemplaires de chacun mais, par exemple, j'ai avec moi un classeur sur l'action en justice que nous avons intentée. Si cela vous intéresse, j'en laisserai un exemplaire au greffier.

**The Chairman:** We appreciate that and will take it as a reference document. I also wish to express my appreciation, Mr. de Jong, for your participation this evening. It has been very valuable.

Our next witness is Gordon Gibson. Mr. Gibson is Senior Fellow, Canadian Studies, Fraser Institute. In his past career, he served in Ottawa as well as a B.C. Liberal leader. He is also a well-known writer on Canadian affairs in various newspapers and periodicals. Mr. Gibson, thank you for coming.

**Mr. Gordon Gibson, Senior Fellow, Canadian Studies, Fraser Institute:** Mr. Chairman, when I was B.C. Liberal leader, the two parties were the same. Things have changed since then.

It is a pleasure to follow Mr. de Jong and to associate myself in particular with his remarks that British Columbians generally wish for a fair and equitable settlement of aboriginal issues in our province, which, for historical reasons that I will get to, has not happened thus far.

As the chairman said, I am at the Fraser Institute. My writings tend to be mainly on federalism, governance, and aboriginal issues. Thus far, the Fraser Institute has published four papers on the Nisga'a treaty over the past 18 months. The core of my presentation today will be a fifth paper released this week, which is called, "Principles for Treaty Making," and which has been written on the basis that those who oppose the Nisga'a treaty have a duty to suggest alternate solutions. I have left with the clerk a copy of each of the first four papers, as well as numerous copies of the latest one.

I will talk mostly of principles, if I may, skipping relatively quickly over some other matters. I wish to speak at the outset about the importance of this treaty. It is the first of more than 60 in British Columbia, if things unfold the way I expect. I am inclined more to call this treaty a floor than a template. It is a floor in the sense of, let us say, union negotiations. Once one local has achieved such and such, it is very difficult in political terms for another local in the same business to readily agree to something less. Politically, it is an important floor.

Until the Nisga'a treaty, the generally accepted cash and resource equivalent of making good on aboriginal issues in British Columbia was thought to be around \$10 billion. The Nisga'a treaty standard has escalated that to something closer to \$15 billion. When *Delgamuukw* fully kicks in, it will be \$30 billion plus. There are direct implications of this treaty for any of you who represent the eastern part of Quebec and most of the Atlantic, where treaties other than peace and friendship treaties are not yet in place. Land claim treaties, for the most part, have not been concluded there. There are implications for reopening numbered treaties in other parts of the country.

**Le président:** Nous vous en remercions car c'est un document de référence important. Je tiens aussi à vous remercier, monsieur de Jong, d'être venu témoigner ce soir. Votre témoignage était très important.

Le prochain témoin est Gordon Gibson. M. Gibson est agrégé supérieur de recherche en Études canadiennes à l'Institut Fraser. Avant cela, il a exercé des fonctions officielles à Ottawa et a aussi été chef du Parti libéral de la Colombie-Britannique. Il s'est également fait connaître par les articles qu'il publie dans divers journaux et magazines sur les questions canadiennes. Monsieur Gibson, merci d'être venu.

**M. Gordon Gibson, agrégé supérieur de recherche en Études canadiennes, Institut Fraser:** Monsieur le président, lorsque j'étais chef du Parti libéral de la Colombie-Britannique, les deux partis étaient les mêmes. Les choses ont changé depuis.

Je suis très heureux de faire suite à M. de Jong car cela me permet de me joindre à lui quand il dit que les résidents de la province souhaitent généralement un règlement juste et équitable des questions autochtones qui, pour des raisons historiques que je n'aborderai pas aujourd'hui, n'a pas encore été trouvé.

Comme l'a dit le président, je suis à l'Institut Fraser. J'écris essentiellement sur le fédéralisme, la gouvernance et les questions autochtones. Jusqu'à présent, l'Institut Fraser a publié quatre rapports sur le traité Nishga'a au cours des 18 derniers mois. Mon exposé d'aujourd'hui sera surtout fondé sur un cinquième rapport de recherche, publié cette semaine et intitulé «Principles for Treaty Making». Ce rapport part du principe que les opposants au traité Nishga'a ont le devoir de proposer d'autres solutions. J'ai remis au greffier un exemplaire de chacun des quatre premiers rapports, ainsi que de nombreux exemplaires du dernier.

Si vous me le permettez, je voudrais parler surtout de principes fondamentaux, en laissant un peu de côté les autres questions importantes. Je voudrais d'abord souligner l'importance de ce traité. Si les choses évoluent comme je le pense, ce ne sera que le premier d'une soixantaine qui verront le jour en Colombie-Britannique. J'ai tendance à y voir plus un minimum qu'un modèle. C'est un minimum au sens où on peut l'envisager, par exemple, dans le cadre de négociations syndicales. Lorsqu'un syndicat obtient certaines choses, il est politiquement très difficile à un autre du même secteur d'accepter moins. Politiquement, c'est un plancher important.

Jusqu'au traité Nishga'a, on estimait généralement que l'argent et l'équivalent en ressources requis pour donner satisfaction aux revendications autochtones en Colombie-Britannique représenterait une dizaine de milliards de dollars. Avec le traité Nishga'a, cette somme a augmenté et elle est aujourd'hui plus proche de 15 milliards de dollars. Lorsque l'arrêt *Delgamuukw* aura été complètement mis en oeuvre, on atteindra plus de 30 milliards de dollars. On peut donc dire que ce traité aura une incidence directe pour tous ceux et celles d'entre vous qui représentez l'est du Québec et la majeure partie des Maritimes, où il n'existe pas encore de traités autres que de paix et d'amitié. Dans l'ensemble, on n'y a pas encore ratifié de traités sur les revendications territoriales. Ajoutons à cela que le traité aura une

Of greatest importance is the human question raised by the Nisga'a treaty, which elaborates, deepens and entrenches 133 years of failed policy.

I should like to take a moment to set out the context for how we got here. By way of the Oregon Treaty, the Supreme Court of Canada noted that in 1846 British sovereignty was extended over the land that is now British Columbia. The Supreme Court further found that British sovereignty and the underlying British title was burdened by Indian title. We know that from *Delgamuukw*. That is the law of Canada.

A fascinating question that must be and will be pursued is: Was there any measure of retained Indian sovereignty as well as title?

I will next draw your attention to the year 1867. At that time, seven dreadful words were inserted into the Constitution, giving the federal government responsibility for "Indians and lands reserved for the Indians". The society of 1867 was sexist, racist, and religiously intolerant. Women, Jews, Catholics, Chinese, and Indians were all second class in British Columbia. Only Indians were mentioned in the Constitution and everyone else is fine today. Yet we propose to constitutionalize another chapter in that story.

Moving on in time, a period of enlightenment began to dawn post World War II, beginning with the re-awarding of the franchise. One of the first things the new Province of British Columbia did was to disenfranchise the Indian people. The residential schools were gradually closed down. In 1969, the Trudeau-Chrétien white paper was published, an indispensable document for anyone wishing to seriously research this question. In 1973, there was the famous *Calder* decision, in which the Supreme Court of Canada found that Indian title had existed, but split 3-3 on whether it still existed in British Columbia.

I am indebted to Doug McArthur, the previous deputy minister to the premier of British Columbia, who is now at the University of British Columbia, Political Science Faculty, where I taught as an associate of his in the fall. I am relying on an unpublished paper of his. I do not wish to put any words in his mouth because I know he disagrees with me on the treaty itself. However, he described the reaction of governments to the 1973 *Calder* decision as one of confusion and alarm. A seminal decision was made at that point on treaty negotiations that had commenced. That decision was to try to avoid considerations of the past, and to avoid dealing with title and compensation, because they were said to be impossible and too vague to deal with and possibly very costly. Instead, it was decided to try to deal with the future. The result of that decision has been to put everything on the table with no guidelines. In effect, there have been no principles for treaties making. It has simply been a question of how to make a deal.

incidence sur la réouverture des traités numérotés dans d'autres parties du pays.

La question la plus importante que pose le traité Nishga'a est la question humaine, dans la mesure où il entérine, aggrave et fige 133 années d'échec de nos politiques.

J'aimerais prendre quelques instants pour dresser le contexte général de la situation. Suite au Traité de l'Oregon, la Cour suprême du Canada a noté que la souveraineté britannique avait été étendue en 1846 au territoire qui constitue aujourd'hui la Colombie-Britannique. Elle a par ailleurs conclu que la souveraineté britannique et le droit de propriété sous-jacent étaient grevés du droit de propriété indien. C'est ce que nous a appris l'arrêt *Delgamuukw*, et c'est aujourd'hui la loi au Canada.

L'une des questions fascinantes qu'il convient de poser est celle-ci: outre le droit de propriété indien, y a-t-il aussi un degré quelconque de souveraineté indienne qui ait été préservé?

Voyons ce qui s'est passé en 1867. À l'époque, six mots terribles ont été ajoutés à la Constitution pour confier au gouvernement fédéral la responsabilité des «Indiens et terres réservées aux Indiens». La société de 1867 était sexiste, raciste et intolérante sur le plan religieux. Les femmes, les juifs, les catholiques, les Chinois et les Indiens étaient tous des citoyens de seconde classe en Colombie-Britannique. Seuls les Indiens ont été mentionnés dans la Constitution, et toutes les autres catégories se portent aujourd'hui fort bien. Pourtant, on se propose maintenant de constitutionnaliser un autre chapitre de cette triste histoire.

Avançons dans le temps et arrivons à l'époque des lumières qui a vu naissance après la Deuxième Guerre mondiale avec l'octroi de l'affranchissement. L'une des premières choses qu'a faites la nouvelle province de la Colombie-Britannique a été d'abolir l'affranchissement des Indiens. Les pensionnats ont peu à peu été fermés. En 1969, on a publié le Livre blanc Trudeau-Chrétien, document indispensable pour quiconque souhaite se pencher sérieusement sur cette question. En 1973, il y a eu le fameux arrêt *Calder* dans lequel la Cour suprême du Canada concluait que le droit de propriété indien avait existé, mais avec une décision de 3 contre 3 sur la question de savoir s'il existait encore en Colombie-Britannique.

Je dois rendre hommage à Doug McArthur, l'ex-sous-ministre du premier ministre de la province de la Colombie-Britannique, et qui est aujourd'hui à la Faculté de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, où j'ai enseigné en tant qu'un de ses associés cet automne. Je vais en effet évoquer l'un de ses rapports inédits. Je ne veux certainement pas lui faire dire ce qu'il n'a pas dit, étant donné que je sais qu'il n'est pas d'accord avec moi sur le traité lui-même. Toutefois, il dit dans ce rapport que la réaction des gouvernements à l'arrêt *Calder* de 1973 fut la confusion et l'inquiétude. Une décision fondamentale a alors été prise au sujet des négociations de traités qui venaient de commencer: essayer d'éviter de faire référence au passé, et éviter de traiter des questions de droit de propriété et d'indemnisation, étant donné qu'on estimait qu'elles étaient impossibles à résoudre, trop vagues et, peut-être même, trop coûteuses. Au lieu de cela, on a décidé de se tourner vers l'avenir. De ce fait, on a commencé à tout négocier sans aucun paramètre. Au fond, aucun principe n'a

Post-1973, we have seen the development of the theory of a collective inherent right as distinct from an accepted individual right to self-government. This is a doctrine that, thus far, is entirely unsupported by the courts and in fact rejected by some of them.

Within that context, here are the chief errors of the Nisga'a treaty. The first and largest error, an error of our entire policy, is treating Indians as fundamentally different from other Canadians.

The second error is establishing a government based on a closed membership society. All other governments in British Columbia are based on open membership.

The third error is constitutionalizing a third order of government.

The fourth error is the consequent undermining of common Canadian citizenship values.

The fifth is the constitutionalization of a pervasive power structure giving Indian governments very unusual control over their subjects.

The sixth is elevating collective ownership over private property.

The last, which is very much to be underlined, though not directly the business of this committee, is the short shrift given to the 50 per cent plus of Nisga'a citizens who do not live on the lands. This is one of the chief problems of the treaty areas. Many people think the treaty will solve the question of aboriginal and non-aboriginal relations, but it does nothing, or very little, for people in urban areas.

If, in my view, the treaty is wrong, what is right? That is why we need to have principles. We also need to recognize obstacles.

Our current Indian policy is based on Indians being different and has been built up over many generations. There is a large class of persons who have a vested interest and draw their own status, and in some cases income, from the fact that Indians are different from other Canadians. To challenge that idea is guaranteed to generate a lot of controversy. Vested interests always defend themselves as best they can.

I will adduce two categories of principles. For the first, I will move quickly over procedure and settlement. The second, and important one, is the question of governance.

In procedure and settlement, the mandate of the negotiators has been totally insufficient. One of the senators asked Mr. de Jong how this committee could possibly re-examine what has been done. I would argue that the difficulty is that governments did not seek a mandate, not even from their legislatures, in any kind of

été établi pour la négociation de traités. Le seul but a été simplement d'aboutir à un traité.

Après 1973, nous voyons se développer la théorie d'un droit inhérent collectif qui serait distinct d'un droit individuel reconnu à l'autonomie gouvernementale. Il s'agit là d'une doctrine qui, jusqu'à présent, n'a encore été entérinée par aucun tribunal et a même en fait été rejetée par plusieurs.

Dans ce contexte, voici les principales erreurs du traité Nisga'a. La première et le plus importante, qui est aussi une erreur de toute notre politique, consiste à traiter les Indiens comme des êtres fondamentalement différents des autres Canadiens.

La deuxième est d'instaurer un gouvernement basé sur l'appartenance à une société fermée. Tous les autres gouvernements en Colombie-Britannique sont fondés sur l'appartenance à une société ouverte.

La troisième est de constitutionnaliser un troisième palier de gouvernement.

La quatrième est l'érosion qui s'ensuivra au chapitre des valeurs de citoyenneté communes à tous les Canadiens.

La cinquième consiste à constitutionnaliser une structure de pouvoir omniprésente octroyant aux gouvernements indiens un degré de contrôle tout à fait inusité sur leurs sujets.

La sixième consiste à faire primer la propriété collective sur la propriété privée.

La dernière, qu'il est très important de souligner même si elle n'est pas directement reliée aux travaux de votre comité, est que l'on fait fi des plus de 50 p. 100 de citoyens Nisga'a qui ne résident pas sur le territoire. Cela constitue l'un des principaux problèmes dans les territoires touchés par le traité. Bien des gens pensent que ce traité réglera le problème des relations entre Autochtones et non-Autochtones mais il ne fera strictement rien, ou alors très peu, pour les Nisga'a de milieu urbain.

Si le traité est mauvais, comme je le pense, qu'est-ce qui serait bien? Pour répondre à cette question, on a besoin de principes fondamentaux, et on a aussi besoin de prendre conscience de certains obstacles.

Notre politique actuelle au sujet des Indiens repose sur l'idée qu'ils sont différents et elle est le fruit de l'accumulation des mesures prises pendant de nombreuses générations. Beaucoup de gens ont un intérêt acquis et tirent leur propre statut voire, dans certains cas, leur revenu, du fait que les Indiens sont différents des autres Canadiens. Aller à l'encontre de cette idée est la garantie d'engendrer beaucoup de controverse. Les intérêts acquis se défendent toujours le mieux qu'ils peuvent.

Je vais énoncer deux catégories de principes. Pour la première, je passerai rapidement sur les questions de procédure et de règlement. Pour la deuxième, qui est importante, je traiterai des questions de gouvernance.

En matière de procédure et de règlement, le mandat des négociateurs était totalement insuffisant. Un sénateur a demandé à M. de Jong comment votre comité pourrait revenir sur ce qui a été fait. Mon argument est que la difficulté vient du fait que les gouvernements n'ont pas sollicité de mandat le moins

detail. Basic principles, such as the equality of Canadians, were never brought into question by governments before they sat down at the table. This is extremely fundamental; the basic mandate was not there.

In my paper, I speak of the goal of reconciliation and the different motives around the table on the issues of equality and finality, what I call the "forever problem". Once you decide to put something in the Constitution, it is much tougher to reach agreement. The difficulties of clarity. The matter of equity. All of us must accept that the quantum of settlement will be very large. When I use numbers like \$30 billion, I am not exaggerating. When I use numbers such as 20 per cent of British Columbia forest lands, I am not exaggerating.

In economic terms, it does not really matter who administers a particular piece of forest land in British Columbia, whether it is chief or premier. Indeed, you can make arguments for privatization. However, the numbers will be large.

Finally, under procedure and settlement is the question of disentanglement. I return again to Mr. de Jong's statement about the great difficulty, especially when looking at more than 60 treaties, that the government of British Columbia must consider. They are required to consult with every third order of government before making amendments that touch any of the vast number of provincial responsibilities in this agreement.

I move now to governance. The most important principle of treaties should be to ever work towards political equality. Underline that word "political". Indians have special rights in law that other Canadians do not, and they are property rights. I say all treaties should work towards reducing the political inequality between Indians and other Canadians. I say that there should be no third order governments.

I should like to suggest to you the three arguments as to why there should be a third order of government and give you my views on them.

The first argument is that Indians are so different from other Canadians that they need a different government system. The current system bridges the young and the old, the rich and the poor, men and women, gay and straight, communist and capitalist, Scot and Chinese, Catholic, Muslim and atheist, and the solitary hermit and the communal Hutterite. I reject the "too different" arguments as patent nonsense.

The second argument is that we should establish a third order of government in the form in which aboriginal government existed at the time of European contact. In response to that I would say that every government in the world has changed immensely in the past 200 years, and surely the proper test of a modern government is utility, not history.

détaillé, même de leur assemblée législative. Des principes fondamentaux tels que l'égalité des Canadiens n'ont jamais été pris en considération par les gouvernements avant d'entreprendre la négociation. Cela est tout à fait essentiel: il n'y avait pas de mandat fondamental.

Je parle dans mon rapport de l'objectif de réconciliation et des différents motifs des négociateurs concernant des questions telles que l'égalité et la certitude, c'est-à-dire de ce que j'appelle le «problème de pour toujours». Quand on décide de mettre quelque chose dans la Constitution, l'accord nécessaire doit être beaucoup plus difficile à atteindre. Je parle des problèmes de clarté et d'équité. Tout le monde convient certainement que le montant du règlement est très élevé. Quand je parle d'une trentaine de milliards de dollars, je n'exagère pas. Quand je parle de 20 p. 100 des terres forestières de la Colombie-Britannique, je n'exagère pas.

En termes économiques, il importe peu de savoir qui va gérer telle ou telle forêt de la Colombie-Britannique, le chef ou le premier ministre. De fait, on peut même envisager la privatisation, mais il n'en reste pas moins que les chiffres sont très gros.

Finalement, en ce qui concerne la procédure et le règlement, il y a la question d'élimination des chevauchements. Je reviens à ce que disait M. de Jong au sujet du gros problème auquel sera confronté le gouvernement de la Colombie-Britannique, surtout si l'on doit envisager plus d'une soixantaine de traités. Ce gouvernement sera tenu de consulter chaque gouvernement de troisième palier avant d'apporter des amendements aux lois touchant n'importe laquelle des très nombreuses responsabilités provinciales mentionnées dans cet accord.

Je passe maintenant à la gouvernance. Le principe le plus important des traités doit être de contribuer à l'égalité politique. Soulignons le mot «politique». En droit, les Indiens jouissent de droits spéciaux qui n'appartiennent à aucun autre Canadien, des droits de propriété. J'affirme que tous les traités devraient contribuer à réduire l'inégalité politique entre les Indiens et les autres Canadiens et j'affirme aussi qu'il ne devrait pas y avoir de troisième palier de gouvernement.

Je vais vous indiquer les trois arguments avancés pour justifier l'existence d'un troisième palier de gouvernement et vous me direz ce que vous en pensez.

Le premier est que les Indiens sont tellement différents des autres Canadiens qu'ils ont besoin d'un régime de gouvernement différent. Le régime actuel unit jeunes et vieux, riches et pauvres, hommes et femmes, homosexuels et hétérosexuels, communistes et capitalistes, Écossais et Chinois, catholiques, musulmans et athées, ermites solitaires et hutterites communautaires. Je rejette donc l'argument de la différence comme étant une absurdité patente.

Le deuxième argument est qu'il faut établir un troisième palier de gouvernement ayant la forme du gouvernement autochtone qui existait à l'époque du contact avec les Européens. En réponse à cela, j'affirme que tous les gouvernements du monde ont immensément changé au cours des deux derniers siècles et que le critère d'évaluation d'un gouvernement moderne doit être l'utilité, pas l'histoire.

The final argument is that separate Indian governments are required in order to preserve culture. I would note that other cultures have survived nicely around the world without legal recognition and often in the face of persecution. More fundamentally — and this is an unending debate in Canada — the preservation of a culture is the job of its adherents, not of governments, and certainly not via the instrument of coercive law.

In that context, I would pose a moral thought experiment for the committee. I would ask you to consider two newborn Canadian children.

One child is ordinary in every way and has the protection of the Charter of Rights and Freedoms. The parents look after the inculcation of culture and morals. The school system educates that child. The state stands ready to be backstop if things go wrong.

The second newborn child is status Indian. That child is subject to a distinct system of law and a distinct system of financial and other incentives, which are imposed not by the parents but by the broader Canadian society. The moral question I put to you is, what right have we have to do that?

My conclusion on third order government is that ordinary municipal governments are the best models.

I would go on briefly to talk of small governments with large powers. Imagine living in a town where the mayor and council controlled almost all of the cash flow in that town. They controlled whether you had a house, whether your plumbing got fixed in a timely manner, whether you had access to a transportation pool, whether your kids got scholarships and who got most of the jobs. The net result is a situation where, instead of the people controlling their government, the government can control the people.

That is not imaginary; it is visible in some sections of Canada. It has nothing to do with the Nisga'a people or the Indian people. It has to do with the words of Lord Acton, who said that all around the world, power corrupts. It has always been the question, and the genius, of modern society: how to control the government, to check and balance it?

The government to be created by this treaty will have immense power vis à vis its citizens. Municipal government with municipal powers is more appropriate.

The Nisga'a agreement imposes a collective management regime. The single, mainly agreed-upon economic lesson of the 20th century taught by the failure of communist society is that collective asset management does not work, either in terms of efficiency or in terms of freedom.

My conclusion is that forced collectivization is improper and should not be constitutionalized. The other option is individual empowerment. It is to give individuals the choice of taking some or all of a given settlement as their personal, private property.

Le troisième argument est qu'il faut des gouvernements indiens distincts pour préserver la culture. Je constate toutefois que d'autres cultures ont parfaitement bien survécu dans le monde entier sans reconnaissance juridique et, souvent, face à la persécution. Plus fondamentalement — et j'aborde ici un débat interminable au Canada — la préservation de la culture doit être assurée par ses membres, pas par les gouvernements, et en tout cas pas au moyen d'une loi coercitive.

Cela étant, je vais soumettre à votre comité une question d'ordre moral. Envisagez deux nouveau-nés canadiens.

Le premier est ordinaire à tous égards et jouit de la protection de la Charte des droits et libertés. Ses parents assument la responsabilité de sa culture et de sa morale. L'école s'occupe de son éducation. L'État est prêt à donner son soutien si quelque chose ne va pas.

Le deuxième est un Indien inscrit. Il est assujéti à un régime de droit distinct et à un système distinct d'incitations financières ou autres qui sont imposés non pas par les parents mais par la société canadienne dans son ensemble. La question morale que je vous pose est celle-ci: de quel droit lui imposons-nous cela?

Ma conclusion au sujet du troisième palier de gouvernement est que le meilleur modèle est celui des municipalités.

Parlons brièvement d'un petit gouvernement qui posséderait de vastes pouvoirs. Imaginez que vous vivez dans une ville dont le maire et le conseil contrôlent la quasi-totalité de l'argent qui circule entre ses murs. Ce sont eux qui décident si vous avez une maison, si votre plomberie sera réparée à temps, si vous avez accès à un service de transport, si vos enfants auront une bourse et qui occupera la plupart des emplois. Le résultat net est que ce ne sont pas les gens qui contrôlent leur gouvernement mais le gouvernement qui contrôle les gens.

Cette situation n'est pas imaginaire, elle existe dans certaines parties du Canada. Elle n'a rien à voir avec les Nisga'a ou avec les Indiens. Elle a à voir avec ce que disait lord Acton au sujet du pouvoir, force de corruption. C'est cela qui a toujours été le problème fondamental dans le monde entier, et le génie de la société moderne est précisément de savoir comment contrôler le gouvernement, comment établir un système de contrepoids.

Le gouvernement qui sera créé par ce traité possédera un pouvoir immense sur ses citoyens. Il eût été bien préférable d'envisager le modèle de gouvernement municipal, avec les pouvoirs municipaux.

L'Accord Nisga'a impose un régime de gestion collective. S'il y a une leçon économique fondamentale que nous a apprise le XX<sup>e</sup> siècle, par l'échec du régime communiste, c'est que la gestion collective des biens ne marche pas, que ce soit sur le plan de l'efficacité ou de la liberté.

Ma conclusion est que la collectivisation forcée est inacceptable et ne devrait pas être constitutionnalisée. L'autre solution est la responsabilisation individuelle, c'est-à-dire l'octroi aux individus du droit de choisir telle ou telle partie d'un règlement donné comme étant leur propriété privée individuelle.

This approach would do two things. It would empower the individual vis-à-vis the collective, and it would serve as the only practical means of being fair to off-lands members, both in financial and political terms. I would note that the off-lands Nishga'a are in excess of 50 per cent of the population, but will have only 10 per cent of the representation on the council under the Nishga'a constitution.

My final point under principles is transparency. Transparency is fundamental to democracy, and the treaty language is not reassuring. Even Parliament, as is of course the case at present but can be changed by law, will not be able to know the details of use of public funds — \$ 33 million per year in the case of the Nishga'a. The treaty does contain language about transparency. Unfortunately, it relates not to the high standards of municipal disclosure, but to the disclosure levels of other, senior governments. The relationship between the Nishga'a government and the federal government is to be protected by intergovernmental privilege and kept secret.

In summary, Mr. Chairman, my advice is this: In a field that is so littered with failure, flexibility, rather than a constitutionalized and therefore effectively unchangeable approach to governance, is required.

To come back to Senator Grafstein's question, a very simple amendment would do that. It would simply say that the governance provisions of the Nishga'a treaty are not entrenched for the purposes of section 35. You would not have to change anything else in the treaty, including the governance provisions themselves.

The second principle is this: The dignity and worth of individuals should supersede that of collectivities, which are only public utilities.

The third observation: Solutions must have general support, unlike the Nishga'a treaty, which does not have support in British Columbia — indeed the majority are opposed to it, the last I saw — or else they will fail. Solutions that are not supported by Canadians generally will not, in the long run, be funded by Canadians generally.

Even more basic than that, Canadian values such as equality, democracy, accountability, the coupling of entitlement with responsibility, the tolerance of diversity, citizenship and mobility rights, and so on are so fundamental and cherished that it is difficult to see how any relationship not based on such ideas can endure. These value references are not mere platitudes and they are not new concepts, but they are brought to the fore by casting in constitutional concrete the mistakes of the past. These are genuine issues when one assesses proposals for embedding, by treaty, small, special purpose, closed and culturally homogeneous societies within a large and pluralistic open society.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gibson. Your presentation was very well articulated.

Cette approche aurait deux effets. Elle donnerait la primauté à l'individu plutôt qu'à la collectivité, et elle constituerait le seul moyen concret d'être équitable envers les membres situés en dehors du territoire, sur le plan aussi bien financier que politique. Je constate que les Nishga'a hors territoire représentent plus de 50 p. 100 de la population mais qu'ils n'auront que 10 p. 100 de représentation au conseil, en vertu de la Constitution des Nishga'a.

Mon dernier argument au sujet des principes concerne la transparence. Celle-ci est fondamentale en démocratie et le traité n'a rien de rassurant à cet égard. Le Parlement lui-même, comme c'est actuellement le cas mais cela pourrait être changé par une loi, serait dans l'impossibilité de savoir en détail comment les deniers publics sont utilisés — 33 millions de dollars par an dans le cas des Nishga'a. Certes, on parle de transparence dans le traité mais, malheureusement, pas selon les normes élevées des municipalités, plutôt selon celles des paliers de gouvernement supérieurs. La relation entre le gouvernement Nishga'a et le gouvernement fédéral sera protégée par le privilège intergouvernemental et sera tenue secrète.

En résumé, monsieur le président, mon conseil est celui-ci: dans un domaine aussi truffé d'échecs, c'est la souplesse qui est nécessaire en matière de gouvernance, plutôt qu'une approche constitutionnalisée et donc, à toutes fins pratiques, figée.

Pour revenir à la question du sénateur Grafstein, j'ai une réponse simple à lui proposer. Il suffirait de dire que les dispositions de gouvernance du traité Nishga'a ne sont pas enchâssées dans le cadre de l'article 35. Il n'y aurait rien d'autre à changer au traité, même pas les dispositions mêmes de gouvernance.

Le deuxième principe est celui-ci: la dignité de l'individu doit primer sur celle des collectivités, qui ne sont au fond que des utilités publiques.

Troisième observation: il faut que les solutions jouissent d'un appui général de la population, ce qui n'est pas le cas du traité Nishga'a en Colombie-Britannique — de fait, la majorité de la population s'y oppose, selon mes dernières informations — sinon l'échec est garanti. Les solutions que n'approuvent pas les Canadiens dans leur ensemble ne seront pas à long terme financées par les Canadiens dans leur ensemble.

Plus fondamentalement encore, des valeurs canadiennes telles que l'égalité, la démocratie, la responsabilité, le couplage des droits et des responsabilités, la tolérance de la diversité, la citoyenneté et les droits de circulation, entre autres, sont tellement fondamentales et chères à la population qu'il est difficile de voir comment toute relation qui ne serait pas fondée sur ces notions pourrait durer. Ces valeurs ne sont pas de simples platitudes ni de nouveaux concepts mais elles sont mises en relief par cet enchaînement constitutionnel des fautes du passé. Ce sont des questions importantes quand on parle d'enchaîner par traité de petites sociétés à but spécial, fermées et culturellement homogènes situées à l'intérieur d'une vaste société pluraliste et ouverte.

**Le président:** Merci, monsieur Gibson. Votre exposé était très bien structuré.

**Senator Comeau:** I am pleased that you did not mention the question of referenda. I hate those things.

You mentioned approximately 60 treaties that have yet to be negotiated in British Columbia, as well as treaties to be brought forth in other jurisdictions of Canada. You mentioned specifically Quebec and Eastern Canada. As an Atlantic Canadian, I have seen very little discussion, either publicly or in the news media, of the Nisga'a treaty. I became interested in case it did have an impact on Atlantic Canadians. Given that I have been following fisheries issues for a number of years, and I heard the word mentioned in the Nisga'a issue, I started doing some reading.

I will not use the word "template". I understand it is a nasty word. I will use the word "precedent". I received a response last week from a Justice Department official that basically said that they now view allocations of fish not as exclusive to fisheries, which is how they are described under the Fisheries Act, but as something that the government can now allocate to groups, which as far as I know, has never been done in the history of Canada. They can now do it, and any future amendments to that allocation would be out of the hands of parliamentarians. That again is a brand-new precedent.

What would stop Minister Nault from signing a treaty in Atlantic Canada to allocate 50, 70 or 75 per cent of the lobster, snow crab, tuna or groundfish to the Mi'kmaq? What prevents that if the Nisga'a agreement does go through? The Justice Department official said: "This is not an allocation. It is perfectly within our rights as a government." Have you looked at this question and what is your comment?

**Mr. Gibson:** I suppose my facetious response to what would stop him would be, an election.

**Senator Comeau:** It did not stop him last time.

**Mr. Gibson:** In a more serious vein, in the *Marshall* decision, which I am sure you have read, while the Supreme Court swallowed itself whole in their amendment to that decision, it unquestionably says there are aboriginal property rights in the Atlantic fishery, and presumably it will be up to Minister Nault, his officials and the Government of Canada, to decide, no doubt through negotiation, the quantum of those rights. I saw an article stating that up to \$500 million was being set aside to purchase licences from non-aboriginals, so that may be a measure of the quantum.

**Senator Comeau:** The dollar amount as such is not the part that concerns me, if we spend the money — and I agree with this — to encourage aboriginals to join our Atlantic Canadian fishery. For some reason, they have not done so in the past, and I hope to see them become part of the commercial fishery.

**Le sénateur Comeau:** Je suis heureux que vous n'ayez pas parlé de référendums, j'ai horreur de ces choses-là.

Vous parlez d'une soixantaine de traités qu'il reste à négocier en Colombie-Britannique, ainsi que des traités qui le seront ailleurs au Canada. Dans ce contexte, vous parlez notamment du Québec et des Maritimes. Comme je viens des Maritimes, je peux vous dire que j'y ai vu fort peu de débats, publics ou dans la presse, sur le traité Nishga'a. Je m'y suis intéressé au cas où il aurait une incidence sur la région des Maritimes. Étant donné que je m'intéresse de près au problème des pêches depuis plusieurs années et que j'ai entendu dire que cette question a été mentionnée dans le cadre du traité des Nishga'a, j'ai fait quelques recherches.

Je ne parlerai pas de «modèle», je crois comprendre qu'on n'aime pas ce mot. Je parlerai plutôt de «précédent». La semaine dernière, j'ai reçu une réponse d'un représentant du ministère de la Justice qui me disait essentiellement que l'attribution du poisson est aujourd'hui considérée non pas comme un domaine relevant exclusivement de la pêche, c'est-à-dire de la Loi sur les pêches, mais comme quelque chose que le gouvernement peut maintenant attribuer à des groupes ce qui, si je ne me trompe, ne s'était encore jamais vu au Canada. Maintenant, c'est possible, et toute nouvelle modification de cette attribution sera décidée par le Parlement, ce qui est encore une fois un précédent.

Qu'est-ce qui pourrait empêcher le ministre Nault de signer un traité dans les provinces maritimes pour attribuer 50, 70 ou 75 p. 100 du homard, du crabe des neiges, du thon ou du poisson de fond aux Micmacs? Qu'est-ce qui l'empêcherait si le traité Nishga'a était appliqué? Le représentant du ministère de la Justice m'a dit: «Ce n'est pas une attribution, cela relève parfaitement de nos droits à titre de gouvernement». Avez-vous examiné cette question et comment réagissez-vous?

**M. Gibson:** Si je voulais plaisanter, je vous dirais qu'on pourrait l'en empêcher par une élection.

**Le sénateur Comeau:** Ça ne l'a pas empêché la dernière fois.

**M. Gibson:** Plus sérieusement, dans l'arrêt *Marshall*, que vous avez certainement lu, bien que la Cour suprême se soit complètement engouffrée dans son amendement à cette décision, il a clairement été dit qu'il existe des droits autochtones de propriété à l'égard des pêches de l'Atlantique et je suppose qu'il appartiendra au ministre Nault, à ses collaborateurs et au gouvernement du Canada de décider, évidemment par la négociation, n'en doutons pas, des quantités correspondantes. J'ai lu un article disant que l'on mettait de côté une somme pouvant atteindre 500 millions de dollars pour racheter les permis des non-autochtones, ce qui nous donne peut-être une idée du montant.

**Le sénateur Comeau:** Ce n'est pas tant le montant en lui-même qui me préoccupe, si nous dépensions cet argent — et je suis d'accord avec ça — pour encourager les autochtones à participer à la pêche de l'Atlantique. Pour des raisons que j'ignore, ils ne l'ont jamais fait dans le passé et j'espère qu'ils feront à l'avenir partie de la pêche commerciale.

What is stopping Minister Nault from doing exactly what has been done on the West Coast — taking a part of the fishery and reserving it for a particular group? This has never been done in the history of Canada, fisheries being a public resource. What is stopping Minister Nault from going from what is being contemplated in the short term, which is to buy licences in order to hand them over to the Mi'kmaq, to something much broader, which is to actually reserve a part of the fishery for them?

**Mr. Gibson:** To the extent that the minister was recognizing the Mi'kmaqs' property rights, as defined by the Supreme Court, I do not believe that anything could stop him, and in fact I think he would be forced to do it.

Let me distinguish the question of property rights from that of political rights. Property rights are there. They are in law and something we accept.

**Senator Beaudoin:** My question is about the third order of government concept. I agree with you that this concept is the bedrock underpinning the recommendations of the Royal Commission on Aboriginal People. I agree with you that, so far, no court has found any constitutional support for this idea. The *Delgamuukw* case is central, and there was no recognition there of such a third order of government. I do not know what the Supreme Court will say in one, two or three years from now. Obviously they will continue to rule on the issue of aboriginal rights, on collective rights, and on treaty rights. That is different from a third order of government.

You seem to be in favour of some kind of government for the aboriginal nations. They are nations, and there is no doubt about that in law. If I understood you correctly, you conclude that it should be a municipal-type government. That is a possibility, of course. However, I discuss this question quite often with the aboriginal nations, and in my opinion, they will never accept that because they do not want delegated power. They want to derive power from the Constitution itself. This is the constitutional problem that we must face in this country. You see, if it were a question of delegation of powers, it would be peanuts. That would not be a problem.

It is easy to delegate powers to municipalities. However, since aboriginals want their powers to come from the Constitution itself, we must rely on their treaty and collective rights, because they are a collectivity quite different from all others in this country. I should like to know if you really think that the municipal type of government will settle the problem.

**Mr. Gibson:** In my section on reconciliation, I make the point that this is the fundamental articulated goal of the treaty process, although the real goal of governments is settlement of land titles. In any event, they say reconciliation is their goal.

The general public wants all Canadians to live together in goodwill and harmony. Therefore it is highly desirable that arrangements be voluntary. I then go on to state the following:

Cela dit, qu'est-ce qui pourrait empêcher le ministre Nault de faire exactement ce qui s'est fait sur le côté Ouest — réserver une partie de la pêche à un groupe particulier? Cela ne s'est jamais vu dans l'histoire du Canada, la pêche étant une ressource publique. Qu'est-ce qui empêcherait le ministre Nault de passer de ce qui est envisagé à court terme, c'est-à-dire le rachat des permis pour les remettre aux Micmacs, à quelque chose de beaucoup plus vaste, leur réserver concrètement une partie de la pêche?

**M. Gibson:** Dans la mesure où le ministre entérinerait les droits de propriété des Micmacs, tels qu'ils ont été définis par la Cour suprême, je ne pense pas que rien puisse l'empêcher et, en fait, je pense qu'il serait obligé de le faire.

Essayons toutefois de distinguer la question des droits de propriété de celle des droits politiques. Les droits de propriété sont là. Ils existent en droit et c'est quelque chose que nous acceptons.

**Le sénateur Beaudoin:** Je voudrais revenir sur la notion de troisième palier de gouvernement. Je conviens avec vous que ce concept est la pierre angulaire des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones. Je conviens aussi avec vous qu'aucun tribunal n'en encore trouvé de justification constitutionnelle de cette idée. L'arrêt *Delgamuukw* occupe une place centrale et on n'y trouve aucune reconnaissance comme telle d'un troisième palier de gouvernement. Je ne sais pas ce que la Cour suprême dira dans un, deux ou trois ans. Évidemment, elle continuera à rendre des arrêts sur la question des droits autochtones, des droits collectifs et des droits issus des traités, mais ce n'est pas la même chose qu'un troisième palier de gouvernement.

Vous semblez être favorable à un certain type de gouvernement pour les nations autochtones. Le fait qu'il s'agisse de nations ne fait aucun doute en droit. Si je vous ai bien compris, vous concluez qu'il devrait s'agir d'un gouvernement de type municipal, ce qui est évidemment une possibilité. Toutefois, j'en discute fréquemment avec les nations autochtones et, à mon avis, elles n'accepteront jamais cela car elles ne veulent pas de pouvoir délégué. Elles veulent tirer leur pouvoir de la Constitution elle-même. Voilà le problème constitutionnel auquel nous sommes confrontés. Voyez-vous, s'il s'agissait de délégation de pouvoir, ça ne vaudrait rien du tout et ça ne poserait pas de problème.

Il est facile de déléguer des pouvoirs aux municipalités. Par contre, si les Autochtones tiennent à ce que leurs pouvoirs soient issus de la Constitution elle-même, nous devons nous en remettre à leurs droits issus des traités et à leurs droits collectifs, étant donné qu'il s'agit d'une chose tout à fait différente. J'aimerais donc savoir si vous pensez vraiment qu'un système de gouvernement de type municipal réglerait le problème.

**M. Gibson:** Dans ce que je dis sur la réconciliation, j'affirme que cela constitue le but fondamental apparent des traités, bien que le but réel des gouvernements soit de régler les revendications foncières. Quoi qu'il en soit, ils disent que leur but est la réconciliation.

Le grand public tient à ce que tout le monde puisse vivre en paix et en harmonie. En conséquence, il est fortement souhaitable que les arrangements soient volontaires. Je dis ensuite dans mon rapport:

It is this very strong wish by the majority of Canadians that gives great bargaining strength to the numerically tiny aboriginal side of the table. Aboriginals must agree, or the deal may not meet the "reconciliation" test.

However, this does not imply an aboriginal veto on all future arrangements. In democracies everywhere, majorities reserve the right to eventually impose reasonable ground rules on minorities if that is the only way to resolve urgent and important questions.

**Senator Beaudoin:** Yes, but in the division of powers under the Nisga'a treaty, there are no exclusive rights for aboriginals, if I am not mistaken. I will also ask Professor Morse that question, but as far as I can see, they have concurrent powers with the federal authority, with paramountcy in a few sectors. It is a nice debate, because then they have the final word. Is this to be reconciled with the two orders of government that are the basic foundation of this country? Federalism is a system of two orders of government. Is this paramountcy adding a third order of government? I do not say that it is. The Supreme Court of Canada has the last word because it is an interpretation, and when a law or the Constitution is to be interpreted, the final word always comes from the Supreme Court. It may be quite acceptable, but I should like to know a bit more about it. What do you think of the question of paramountcy in some sectors?

**Mr. Gibson:** I agree that paramountcy is the issue. Federalism need not be only two orders of government. The current Constitution of Belgium, for example, provides for three or four.

**Senator Beaudoin:** No; it is a federal state.

**Mr. Gibson:** Yes, but there are the cultural as well as the territorial communities, and then you have the central territory jurisdiction. It is an interesting mix that contains more than the regular model of two.

**Senator Beaudoin:** It is more complex, but it works.

**Mr. Gibson:** If you are going to change the Canadian Constitution, then, to come back to Mr. de Jong's language, you need to do it through the front door. What have the courts said on this? In *Delgamuukw*, the B.C. Court of Appeal was extremely clear on the issue of self-government. The Gitksan claimed aboriginal title and sovereignty over the territory. The B.C. Court of Appeal stated that "There is no room for additional sovereignty." Sovereignty is entirely exhausted between the two orders of government. The Supreme Court of Canada declined to rule on that issue. However, in *Pamajewon*, where they found that there was no aboriginal self-government right to regulate gambling, in an aside, they said that if there were any aboriginal right to self-government, it would be extremely circumscribed. That is all we know about the views of the Lamer court. I do not know what to say about the new court. Going back to 1846, you would have to find that not only was British title burdened, which

C'est ce très fort désir de la majorité des Canadiens qui donne un grand pouvoir de négociation à la partie autochtone numériquement minuscule lors des négociations. Il faut que les Autochtones soient d'accord sinon le résultat risque de ne pas passer le critère de la «réconciliation».

Toutefois, cela n'implique pas un droit de veto autochtone sur tous les arrangements futurs. Dans toutes les démocraties, quelles qu'elles soient, la majorité se réserve le droit d'imposer en fin de compte des règles de base raisonnables aux minorités si c'est la seule manière de résoudre des questions urgentes et importantes.

**Le sénateur Beaudoin:** Certes mais, dans la répartition des pouvoirs en vertu du traité Nisga'a, il n'existe pas de droits exclusifs des Autochtones, si je ne me trompe. Je poserai également la question au professeur Morse mais, à ma connaissance, ils possèdent des pouvoirs partagés avec le gouvernement fédéral, avec la primauté dans quelques secteurs. Cela veut dire qu'ils ont le dernier mot dans ces secteurs. Peut-on concilier cela avec les deux paliers de gouvernement qui constituent la fondation même de notre pays? Le fédéralisme est un système à deux paliers de gouvernement. Cette primauté revient-elle à ajouter une troisième palier? Ce n'est pas ce que je dis. La Cour suprême du Canada possède le dernier mot en matière d'interprétation et, si une loi ou la Constitution doit être interprétée, c'est toujours elle qui a le dernier mot. Ce serait peut-être tout à fait acceptable mais j'aimerais en savoir un peu plus à ce sujet. Que pensez-vous de la notion de primauté dans certains secteurs?

**M. Gibson:** Je conviens que c'est le problème clé à ce sujet. Il n'est pas nécessaire que le fédéralisme soit limité à deux paliers de gouvernement. La Constitution actuelle de la Belgique, par exemple, en permet trois ou quatre.

**Le sénateur Beaudoin:** Non, c'est un État fédéral.

**M. Gibson:** Oui, mais il y a des communautés culturelles aussi bien que territoriales, et il y a ensuite le pouvoir central. C'est une combinaison intéressante qui dépasse le modèle traditionnel des deux paliers.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est plus complexe mais ça marche.

**M. Gibson:** Si l'on tient à modifier la Constitution canadienne, et je reprends ici l'expression de M. de Jong, il faut le faire franchement. Que disent les tribunaux à ce sujet? Dans l'arrêt *Delgamuukw*, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été parfaitement claire au sujet de l'autonomie gouvernementale. Les Gitksans réclamaient le droit de propriété et la souveraineté sur leur territoire et la Cour d'appel a dit qu'il «n'y a pas de place pour une souveraineté additionnelle». Le champ de la souveraineté est entièrement occupé par les deux paliers de gouvernement. La Cour suprême du Canada, quant à elle, s'est refusée à porter un jugement. Dans l'arrêt *Pamajewon*, cependant, où elle a constaté qu'il n'existe aucun droit d'autonomie gouvernemental autochtone en matière de réglementation du jeu, elle a ajouté en passant que, s'il existait un quelconque droit à l'autonomie gouvernementale autochtone, il serait extrêmement circonscrit. C'est tout ce que nous savons de l'opinion de la Cour

is a common law concept that is not difficult, but that British sovereignty was burdened. That is a much more difficult exercise.

**Senator Beaudoin:** Yes.

**The Chairman:** Senator Beaudoin, could you continue this line of questioning with Professor Morse? We should move on. We have a list that I am anxious to accommodate.

**Senator St. Germain:** My question concerns the remaining agreements to be negotiated in British Columbia. British Columbia is our province and it is our concern. The impact is directly on us as British Columbians.

One senator brought up the question of justice or injustice. I should like your comment on the following. If this particular agreement is signed under the cloud that presently exists in British Columbia — and I will not get into a debate on what percentage is supporting it and what percentage is not — what chance do you think we have of settling the other approximately 50 agreements? Do you think it puts other native groups, such as the group that is sitting behind me, the Gitksan, who have an overlap situation, in jeopardy? How reluctant do you think future provincial governments will be either to enter into these agreements or to carry on with these negotiations if the treaty is the floor that you describe?

**Mr. Gibson:** Certainly Mr. Richardson, who will be appearing later, will be able to tell you about the difficulties of the current treaty process. There seems to be no question that the refusal of governments to discuss title and compensation is causing a great deal of trouble. The aboriginal side of the table has every reason to be upset about this because that is exactly what *Delgamuikw* awarded them. That is a difficult question to resolve in terms of a future government of British Columbia. Perhaps Mr. de Jong has given you some feel for that. I cannot speak for them, but I can say with great certainty that unless the treaty process is supported by the people of British Columbia, it will not work. I am suggesting that some of what we see in the Nisga'a treaty simply will not work. It will not be supported. I am not talking about the dollars and I am not talking about the land. I am quite prepared to say that there will be a change in the ownership of a lot of the Province of British Columbia. The irreducible bottom line for a lot of people is political equality for all Canadians.

**Senator Sibbeston:** Mr. Gibson, I appreciate your thoughtful comments. Obviously, you have thought about it. I presume you really do mean "good for the people in B.C. and native people and people elsewhere in Canada." It sometimes puzzles me when everyone says that we have a history in which we have not been very good to native people. There has been a turning point. You said that the *Calder* case was significant in changing the attitudes of Canadians to the possibility of aboriginal people having title to land. There have been many developments since then. The Supreme Court has been instrumental in outlining aboriginal

Lamer. Je ne saurais que dire au sujet de la nouvelle Cour. Si l'on remonte à 1846, on constate que c'est non seulement le droit de propriété britannique qui était grevé, ce qui est un concept de common law qui n'est pas difficile à comprendre, mais aussi la souveraineté britannique, ce qui est beaucoup plus difficile.

**Le sénateur Beaudoin:** Certes.

**Le président:** Sénateur Beaudoin, pourriez-vous poursuivre ce débat avec le professeur Morse? Nous devrions aller de l'avant car beaucoup de personnes souhaitent intervenir.

**Le sénateur St. Germain:** Ma question concerne les accords qu'il reste à négocier en Colombie-Britannique. Comme je parle de ma province, c'est une préoccupation qui me touche directement. C'est une question qui a une incidence directe sur nous tous, de la Colombie-Britannique.

Un sénateur a parlé de justice ou d'injustice. J'aimerais quant à moi vous demander ceci: si cet accord est ratifié sans que l'on ait chassé le nuage qui subsiste actuellement en Colombie-Britannique — et je ne parlerai pas du pourcentage de gens qui sont en faveur ou en défaveur — quelle chance avons-nous, d'après vous, de régler la cinquantaine environ d'autres revendications? Pensez-vous que cela placera en péril les autres groupes autochtones, comme celui qui est derrière moi, les Gitksans, qui sont dans une situation de chevauchement? Croyez-vous que les futurs gouvernements provinciaux seront réticents soit à signer de tels accords, soit à poursuivre ces négociations si le traité actuel constitue le plancher que vous dites?

**M. Gibson:** M. Richardson, qui comparaitra plus tard, pourra incontestablement vous parler des difficultés du processus actuel de négociation des traités. Il paraît incontestable que le refus des gouvernements de discuter du droit de propriété et d'indemnisation cause beaucoup de difficulté. La partie autochtone a toutes les raisons d'être mécontente car c'est exactement ce que l'arrêt *Delgamuikw* lui avait accordé. C'est là une question difficile à résoudre pour le futur gouvernement de la Colombie-Britannique. M. de Jong vous a peut-être déjà permis d'en avoir une idée. Je ne saurais m'exprimer en leur nom mais je peux dire avec grande certitude que le processus de négociation de traités court à l'échec s'il ne recueille pas l'appui de la population provinciale. J'affirme de fait que ce que nous voyons avec le traité Nisga'a ne marchera tout simplement pas. Ce ne sera pas appuyé par la population. Je ne parle pas ici des sommes en jeu ni du territoire. Je suis tout à fait prêt à dire qu'il y aura un changement de propriétaire pour une bonne partie de la province. Par contre, la condition finale irréductible, pour beaucoup de gens, c'est l'égalité politique de tous les Canadiens.

**Le sénateur Sibbeston:** Monsieur Gibson je vous remercie de ces remarques très réfléchies. Il est clair que vous avez longuement analysé la question. Quand vous dites qu'il faut faire «le bien pour les habitants de la Colombie-Britannique, pour les Autochtones et pour les habitants du reste du Canada», je vois que vous y croyez vraiment. Il m'arrive encore d'être surpris quand j'entends dire que nous n'avons traditionnellement pas été bons envers les Autochtones. Il y a eu un point tournant. Vous avez dit que l'arrêt *Calder* a joué un rôle important pour transformer l'attitude des Canadiens face à l'éventualité que les Autochtones

rights and the Canadian public has also been instrumental in putting aboriginal rights in a constitutional context. All of these events have had a positive effect on aboriginal peoples in the country.

I really have a hard time understanding why people like you neither see nor recognize the process which has been in place for the Nisga'a people. This is an historical process. They have been trying for over 100 years to assert their rights and obtain recognition. Finally, in 2000, after years and years of work, they are thinking about the how their lives may be improved.

I see this modern treaty, this bill, as a culmination of the best of Canada. The federal government, the provincial government, and the aboriginal people themselves have spent years negotiating this agreement.

Do you not think this agreement will work, considering all the time and thought that has been put into it? So much effort and energy and money have been applied to the process. Native people are now conscious of the system. It is not like the old days, when native people were at a disadvantage in making treaties, accepting beads and blankets. Native people today are entering into treaties with open minds and aware of everything.

You think delegated powers would suffice, but is it not true that the status quo of delegating powers to bands in Canada is not working? That is how the Indian Act functions, and it is obviously not good enough for the Nisga'a and other native people.

Do you not have hope? Do you not trust the native peoples? They are trying to improve their lives and they believe this agreement offers them a good future.

I think of other peoples across the continent, such as the Navajo, who have typical self-government rights. Nunavut has a public government. Other native bands have already acquired some of the provisions contained in this Nisga'a treaty.

As Canadians, we have all worked towards bettering ourselves. Now it is up to the native people to complete the job, asserting their own rights and making good lives for themselves so they can be happy, contributing Canadian citizens.

**Mr. Gibson:** There is one key phrase in your question, senator, that tells me I have failed to communicate something. That is, "Do you not trust the native peoples?"

Senator, I make no distinction whatsoever between native people and ordinary Canadians. That is the essence of my argument. The political arrangements that foster and enlarge on that distinction will work against concepts of Canadian citizenship for the polity as a whole. They will work against the interests of the Indian people. Indeed, they are the culmination of 133 years of policy failure.

possèdent un droit de propriété territoriale. Les choses ont beaucoup évolué depuis. La Cour suprême a participé à la délimitation des droits autochtones, et le public canadien a aussi contribué à entériner les droits autochtones dans le cadre constitutionnel. Toutes ces choses ont eu un effet positif pour les Autochtones du pays.

J'ai donc beaucoup de mal à comprendre pourquoi des gens comme vous ne comprennent pas ni n'admettent pas le processus qui a été mis en oeuvre pour les Nishga'a. C'est un processus historique. Ils essaient depuis plus de 100 ans d'affirmer leurs droits et d'en obtenir la reconnaissance. C'est finalement en 2000, après des années et des années d'effort, qu'ils peuvent avoir le sentiment que leur vie pourra s'améliorer.

J'estime que ce traité moderne, ce projet de loi, est l'apogée de ce qu'il y a de mieux au Canada. Le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les Autochtones eux-mêmes ont passé des années à négocier cet accord.

Pourquoi pensez-vous que cet accord ne marchera pas, considérant tout le temps et les efforts que l'on y a consacrés? On a investi beaucoup d'effort, beaucoup d'énergie et beaucoup d'argent dans ce processus. Les Autochtones sont maintenant conscients du système. Ce n'est pas comme autrefois, lorsqu'ils devaient négocier des traités en étant désavantagés et qu'ils acceptaient des perles et des couvertures. Les Autochtones d'aujourd'hui négocient des traités en sachant parfaitement ce qu'ils font.

Vous pensez que des pouvoirs délégués seraient suffisants mais n'est-il pas vrai que le système actuel de délégation de pouvoirs aux bandes du Canada ne fonctionne pas? C'est le principe qui fonde la Loi sur les Indiens et il est évident que cela ne suffit pas aux Nishga'a ou aux autres Autochtones.

N'avez-vous donc aucun espoir? Ne faites-vous donc pas confiance aux Autochtones? Ils essaient d'améliorer leur sort et ils pensent que cet accord leur offrira un meilleur avenir.

Je pense à d'autres peuples du continent, comme les Navajos, qui possèdent des droits d'autonomie gouvernementale. Le Nunavut a un gouvernement public. D'autres bandes autochtones ont déjà acquis certaines des mesures prévues dans le traité Nishga'a.

Nous essayons tous, comme Canadiens, d'améliorer notre sort. C'est maintenant aux Autochtones eux-mêmes qu'il appartient d'achever le travail en affirmant leurs propres droits et en améliorant leur vie afin de pouvoir devenir des citoyens canadiens heureux et contribuant à la société.

**M. Gibson:** Il y a une phrase clé dans votre question, sénateur, qui me dit que je n'ai manifestement pas réussi à communiquer avec vous. C'est: «Ne faites-vous donc pas confiance aux Autochtones?»

Sénateur, je ne fais aucune distinction que ce soit entre les Autochtones et les Canadiens ordinaires. Voilà le fond de mon argument. Les arrangements politiques qui renforcent et élargissent cette distinction iront à l'encontre de la notion de citoyenneté canadienne pour l'ensemble de la société. Ils iront à l'encontre de l'intérêt même des Indiens. De fait, ils représentent l'aboutissement de 133 années d'échec de nos politiques.

I say that, casting no aspersions on the goodwill of those who have designed this treaty. The evidence of history, all logic and reason, and the development of western political thought say that this is wrong. There is much in this treaty that can be salvaged, but it is wrong to treat the Indians as a different component.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, I am curious about Mr. Gibson's suggestion that there is an "immaculate conception" to the concerns that some of us share about undoing this bargain. You have said that there is a simple amendment that would be acceptable and not deleterious to the negotiations. Please explain that more fully if you would. How can one simple amendment put all your concerns into neutral?

**Mr. Gibson:** Clearly, I do not say the amendment would not change things; it would change things in important ways, in terms of theory and principle, but not in operational terms. I suggest a simple amendment stating that the governance provisions of this treaty are continued — not changed by one comma — but are not considered part of the rights entrenched under section 35. In that way, one would preserve the experiment that has been crafted by these negotiators but would leave open the possibility that, if it does not work, it can be revisited and improved.

**Senator Grafstein:** How?

**Mr. Gibson:** How? As long as the governance structure remains delegated, it can be changed by the governments concerned, by the federal and provincial governments specifically.

[Translation]

**Senator Gill:** Your statement is very strong. I think I understand your point. You want the business of Native peoples or of the First Nations of this country to be managed according to Western values. This is what I understood from the translation.

Have you been governed by Western or Eastern values, until now? Who devised the Indian Act? On which basis and according to what values have Native affairs been managed until now? Are you satisfied with the results?

Since I'm a new senator from Eastern Canada and that you are a Westerner, I would like to understand how non-Natives and other Canadians perceive Native issues. Does the Fraser Institute represent a majority of British Columbians? Who do you represent?

[English]

**Mr. Gibson:** Senator, I will answer the last part easily and first. I represent myself. If my ideas have any value to you, then they have value. If you do not like them, they have no value and no force. I do not speak for the Fraser Institute, nor does any other analyst of the Fraser Institute. We all operate as individuals. I hope that will answer that part.

J'affirme cela sans contester du tout la bonne foi des gens qui ont conçu ce traité. Toutefois, les données historiques, la logique, la raison et l'évolution de la pensée politique occidentale me disent que c'est une erreur. Il y a beaucoup de choses à sauver dans ce traité mais ce serait une erreur de traiter les Indiens comme une entité différente.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, j'aimerais comprendre la suggestion de M. Gibson qu'il y a une «immaculée conception» touchant les réserves que certains d'entre nous avons face à l'idée de casser cet accord. Vous dites qu'un simple amendement serait acceptable et ne nuirait pas aux négociations. Pourriez-vous vous expliquer un peu plus à ce sujet? Comment un simple amendement pourrait-il neutraliser toutes nos inquiétudes?

**M. Gibson:** Évidemment, je ne dis pas qu'un amendement ne changerait rien. Cela changerait des choses importantes, sur le plan de la théorie et des principes, mais pas sur le plan pratique. Je recommande un simple amendement affirmant que les dispositions de gouvernance figurant dans ce traité sont préservées — sans qu'on y change une seule virgule — mais qu'elles ne sont pas considérées comme faisant partie des droits entérinés par l'article 35. De cette manière, on préserverait l'expérience qui a été conçue par ces négociateurs, mais tout en gardant la possibilité de revoir et d'améliorer le traité si l'on constate qu'il ne marche pas.

**Le sénateur Grafstein:** Comment?

**M. Gibson:** Comment? Tant que la structure de gouvernance reste déléguée, les gouvernements concernés peuvent la modifier, notamment les gouvernements fédéral et provincial.

[Français]

**Le sénateur Gill:** Votre exposé est très fort. Je pense comprendre votre message. Vous souhaitez que les affaires des autochtones ou des Premières nations de ce pays soient gérées selon des valeurs occidentales. C'est ce que j'ai compris par l'entremise de la traduction.

Est-ce ces affaires ont été gérées selon des valeurs occidentales ou orientales jusqu'à ce jour? Qui a créé la Loi sur les Indiens? La gestion des affaires des autochtones a été faite selon quelles bases et quelles valeurs jusqu'à maintenant? Êtes-vous satisfait des résultats?

Comme je suis un nouveau sénateur qui vient de l'Est et que vous venez de l'Ouest, j'essaie de comprendre la perception des non-autochtones et des autres Canadiens au sujet des Premières nations. Est-ce que l'institut Fraser représente une majorité des gens de la Colombie-Britannique? Qui représentez-vous?

[Traduction]

**M. Gibson:** Sénateur, je répondrai facilement et en premier à la dernière partie de votre question. Je ne représente que moi-même. Si mes idées ont une certaine valeur à vos yeux, tant mieux. Sinon, elles n'ont pas de valeur et ne comptent pas. Ni moi ni aucun autre analyste de l'Institut Fraser ne s'expriment au nom de l'Institut. Nous nous exprimons tous à titre individuel. J'espère que cela répond à cette question.

As to your other question, the Indian Act was indeed created by non-aboriginals. That is part of my criticism. It has been a terrible failure.

If I understood the translation correctly, you say the aboriginal people should continue to be managed according to North American values. That is not my position at all. It is my position is that every Canadian should be politically equal and free to choose the culture and the life in which they live, subject to regular Canadian laws with no special set of laws depending on who your parents were. That is my position.

**Senator Wilson:** You stated in your presentation that the premise that aboriginal people are different is nonsense. You also said that simply extending the franchise in the usual way would be the way to go, and I suppose I consider that nonsense.

In terms of the preservation of aboriginal culture, I think the identity of a people is involved here. To simply say that they are no different from other Canadians is to ignore the historical cultural context of native people, as well as federal policy, which over the years has tried to either assimilate or wipe them out, or destroy that culture. In my interchanges with native people, I have come to understand collectivity to be the bedrock of their culture, as opposed to what you said, that the bedrock of Canadian society is private property and individual choices. You also said that is your personal opinion, thank goodness.

However, if collectivity is the root of their culture for many aboriginal people, by what stretch of the imagination can you say this whole treaty proposal is forced collectivization? Were they not part of the process? Was someone twisting their arms? Were they not able to engage as full partners in the treaty making?

**Mr. Gibson:** When the proposition was finally put to a vote, according to Minister Stewart, 3,300 people were eligible to vote. In fact, only 2,400 did. Presumably, most of those who did not vote were off the land, though I do not know that. Therefore, at the end of the day, less than 50 per cent of the Nisga'a eligible to vote for this treaty actually voted in favour. That is point 1.

Point 2 is that it was an up-and-down vote. There was no choice given, such as, "Would you like this treaty or would you prefer no treaty?" There was no choice given, such as, "Would you like some land of your own and some money of your own, with this quantum going to you and that quantum going to the government?"

What I am calling for, senator, is not imposition of my rules on anyone. I am calling for choice.

**Senator Wilson:** You mentioned the numbers who voted. I am not sure how that is connected with force.

**Mr. Gibson:** You said that the Nisga'a people got what they wanted.

Pour ce qui est de votre autre question, la Loi sur les Indiens a effectivement été concoctée par des non-Autochtones, et c'est précisément ce qui fonde ma critique. Elle a lamentablement échoué.

Si j'ai bien compris l'interprétation, vous dites que les Autochtones devraient continuer à être gérés selon les valeurs nord-américaines. Ce n'est pas du tout ma position. Ma position est que chaque Canadien devrait être politiquement égal et libre de choisir sa culture et son mode de vie, sous réserve des lois canadiennes communes, sans aucune série de lois spéciales dépendant de qui sont vos parents. Voilà ma position.

**Le sénateur Wilson:** Vous avez dit que l'hypothèse que les Autochtones sont différents est absurde. Vous avez dit aussi que simplement leur accorder l'affranchissement au sens usuel serait la meilleure solution, et j'estime pour ma part que cela est absurde.

Si l'on parle de préserver la culture autochtone, je pense qu'il faut aussi parler de l'identité d'un peuple. Prétendre simplement qu'ils ne sont pas différents des autres Canadiens reviendrait à nier leur contexte culturel historique, ainsi que les politiques fédérales qui, pendant des années, ont tenté d'assimiler, d'éliminer ou de détruire cette culture. Mes discussions avec les Autochtones m'ont permis de comprendre que la collectivité est le fondement même de leur culture, contrairement à ce que vous dites, alors que le fondement de la société canadienne est la propriété privée et le choix individuel. Fort heureusement, vous avez précisé que ce n'était là que votre avis personnel.

Cela dit, si la collectivité n'est pas le fondement de la culture de bon nombre de peuples autochtones, quelle logique peut vous amener à dire que tout ce traité représente une collectivisation forcée? N'ont-ils pas participé au processus? Est-ce que quelqu'un leur a forcé la main? N'ont-ils pas pu participer à la négociation en tant que partenaires à part entière?

**M. Gibson:** Quand la proposition a été soumise au vote, selon la ministre Stewart, 3 300 personnes avaient le droit de voter. En fait, seulement 2 400 l'ont fait. Je suppose que la plupart des autres ne se trouvaient pas sur le territoire, bien que je n'en sache rien. Quoi qu'il en soit, en fin de compte, moins de 50 p. 100 des Nishga'a ayant le droit de voter sur ce traité l'ont effectivement approuvé. C'est ma première remarque.

Deuxième remarque, c'était un vote sans option. Aucune alternative n'était proposée, comme «Voulez-vous de ce traité ou préféreriez-vous ne pas avoir de traité?» ou «Voudriez-vous des terres et de l'argent qui vous appartiendraient, avec telle proportion pour vous et telle proportion pour le gouvernement?»

Ce que je réclame, sénateur, c'est que l'on n'impose pas de règles à quiconque. Je revendique le droit de choisir.

**Le sénateur Wilson:** Vous avez parlé du nombre de personnes qui ont voté. Je ne saisis pas la force de cet argument.

**M. Gibson:** Vous venez de dire que les Nishga'a ont obtenu ce qu'ils voulaient.

**Senator Wilson:** No, I asked why you used the phrase "forced collectivization" if, in fact, they were equal parties to the treaty.

**Mr. Gibson:** That is because the treaty sets up a trust and a collective ownership of resources in which, essentially, all the assets of the community are owned and managed by the state. That would be the same as if all the land in were Canada owned by the federal government. It is the same idea. Therefore, it is forced in that sense because it is imposed by the treaty.

**Senator Wilson:** From your point of view, it is forced then?

**Mr. Gibson:** Yes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gibson, for your presentation. You have attracted a great deal of interest from our senators and I appreciate the work you have done in preparing your submission.

Our next witness will be Miles Richardson, Chief Commissioner of the British Columbia Treaty Commission. Mr. Richardson, I hope you will give senators a brief background on the commission before you talk about Bill C-9.

**Mr. Miles Richardson, Chief Commissioner, British Columbia Treaty Commission:** The British Columbia Treaty Commission consists of five commissioners. One commissioner is appointed by the Government of Canada, one by the Government of British Columbia, and two by the First Nations collectively. Once those commissioners are appointed by those respective principals, we become an independent body. We act in a neutral, impartial way to facilitate treaty negotiations. That is our mandate. We do not have the authority to arbitrate any matter. We carry out our mandate by monitoring treaty negotiations, and by facilitating the removal of obstacles or disputes in the negotiating process as they arise, at the request of the parties collectively.

Also, a part of our role is to educate the public in British Columbia regarding the treaty negotiating process. We are charged by the three principals with the responsibility of administering negotiations support funding for First Nations' involvement in treaty negotiations in British Columbia. There is a very simple reason for that, which is to create as level a playing field as possible. We do not want interested parties on the other side of the table allocating negotiations support funding for First Nations. That, in a nutshell, is a description of the treaty commission.

I wish to make clear at the outset that I am here this evening to make a very simple recommendation, and that is the British Columbia Treaty Commission asks this committee to recommend the Nisga'a treaty be ratified at the earliest opportunity, so that treaty making in British Columbia will not be delayed or derailed.

Failure to ratify the Nisga'a treaty will seriously harm the honour of the Crown and would make it difficult, if not impossible, for Canada to continue with treaty negotiations in

**Le sénateur Wilson:** Non, je vous ai demandé pourquoi vous avez parlé de «collectivisation forcée» si les Nishga'a ont en fait participé aux négociations sur un pied d'égalité.

**M. Gibson:** C'est parce que ce traité établit un système de fiducie et de propriété collective des ressources en vertu duquel tous les biens de la communauté appartiendront et seront à toutes fins pratiques gérés par l'État. C'est comme si tout le territoire du Canada appartenait au gouvernement fédéral. C'est la même idée. Je dis que c'est imposé au sens où ça l'est par le traité.

**Le sénateur Wilson:** Donc, à vos yeux, c'est imposé?

**M. Gibson:** Oui.

**Le président:** Merci de votre témoignage, monsieur Gibson. Vous pouvez constater que vous avez suscité beaucoup d'intérêt parmi nos sénateurs et je vous remercie beaucoup du travail que vous avez fait pour préparer votre mémoire.

Nous allons maintenant entendre Miles Richardson, commissaire en chef de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Monsieur Richardson, j'espère que vous donnerez aux sénateurs quelques informations générales sur la Commission avant de parler du projet de loi C-9.

**M. Miles Richardson, commissaire en chef, Commission des traités de la Colombie-Britannique:** La Commission des traités de la Colombie-Britannique comprend cinq commissaires, soit un nommé par le gouvernement du Canada, un par le gouvernement de la Colombie-Britannique et deux par les Premières nations, collectivement. Une fois que ces commissaires sont nommés, nous devenons un organisme indépendant et nous agissons de façon neutre et impartiale pour faciliter la négociation de traités. Tel est notre mandat. Nous n'avons aucunement le pouvoir d'arbitrer quoi que ce soit. Nous exerçons notre mandat en surveillant l'évolution des négociations et en facilitant l'élimination des obstacles ou le règlement des litiges éventuels, à la demande collective des parties.

Notre rôle consiste aussi à éduquer le public de la Colombie-Britannique au sujet du processus de négociation des traités. Les trois entités mandataires nous ont donné la responsabilité de gérer les fonds de soutien des négociations pour assurer la participation des Premières nations à la négociation de traités dans la province. Cela s'explique très simplement, c'est pour créer un terrain de jeu le plus égal possible. Il ne faudrait pas que les parties qui se trouvent de l'autre côté de la table soient chargées de financer les négociations des Premières nations. Voilà donc, en quelques mots, une description de la Commission des traités.

Je tiens à dire dès le départ que je m'adresse à vous ce soir pour formuler une recommandation très simple: la Commission des traités de la Colombie-Britannique demande à votre comité de recommander la ratification du traité Nishga'a le plus tôt possible, de façon à ne pas retarder ni faire dérailler le processus d'élaboration de traités en Colombie-Britannique.

Ne pas ratifier le traité Nishga'a causerait un grave préjudice à l'honneur de la Couronne et il serait ensuite difficile, voire impossible, pour le Canada de continuer à négocier des traités en

British Columbia. If I am to bring any message here tonight, it is that.

I will speak to you today about treaty negotiations in British Columbia generally and then I would be pleased to clarify anything that I have said or answer any of your questions.

The treaty commission operates by consensus in carrying out its mandate. We appreciate this opportunity to appear before the Senate Aboriginal Committee. The commission was established in 1993 to facilitate treaty negotiations in British Columbia. Though not involved in the Nisga'a negotiations, the treaty commission has watched them carefully over the past six years.

The Nisga'a negotiations were well under way when the treaty commission was established and therefore we are not part of the treaty process. However, when the Province of British Columbia joined the Nisga'a negotiations in 1990, the modern era of treaty making in British Columbia began. At approximately the same time, the B.C. First Nations Congress and the governments of Canada and B.C. struck the British Columbia Claims Task Force to recommend an approach to the negotiation of modern treaties in British Columbia. The 19 recommendations contained within their report were accepted by Canada, B.C., and First Nations in 1991. The report and the recommendations contained in it are the blueprint for the B.C. treaty process that the commission facilitates. In those 19 recommendations, and the report, are the fundamental commitments, the fundamental principles that all of the parties have committed to in building a new relationship through treaties.

In those 19 recommendations, the parties made fundamental commitments to each other, the people of British Columbia, and Canada. A primary responsibility of the commission is ensuring the parties honour those commitments.

The B.C. Claims Task Force report provides your committee with an insight into those commitments, particularly the anticipated scope of negotiations. Some people have argued the public did not know what we were getting into in these negotiations and that elements of the Nisga'a Final Agreement are a surprise. Nothing could be further from the truth.

The task force report was clear about the scope of negotiations anticipated in 1991. Looking at the Nisga'a Final Agreement, you may conclude the task force presented an accurate picture of what people could expect in treaty negotiations and agreements.

The public did know what to expect, if not in 1991, when there was considerable public interest in aboriginal issues following a period of heightened social unrest, then in 1993, when the B.C. treaty process was launched. Since that time, treaty negotiations have been wide open, the most open and accessible process of this kind of which the commission is aware.

Colombie-Britannique. S'il y a un message que je tiens à vous adresser ce soir, c'est celui-là.

Je vais vous parler des négociations de traités en Colombie-Britannique, de manière générale, après quoi je serais très heureux de vous donner tous les éclaircissements que vous voudrez et de répondre à vos questions.

La Commission des traités agit par consensus. Nous vous sommes reconnaissants de nous permettre de nous adresser au Comité sénatorial des affaires autochtones. La Commission a été créée en 1993 pour faciliter la négociation de traités en Colombie-Britannique. Bien que n'ayant pas participé aux négociations avec les Nisga'a, la Commission a suivi ces négociations de près pendant les six dernières années.

La négociation avec les Nisga'a était en cours depuis longtemps lorsque la Commission a été constituée et elle ne fait donc pas partie du processus des traités. Toutefois, lorsque la province s'est jointe aux négociations avec les Nisga'a, en 1990, cela marquait le début de l'ère moderne des traités en Colombie-Britannique. À peu près à la même époque, le Congrès des Premières nations de la Colombie-Britannique et les gouvernements du Canada et de la province ont établi le Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique et l'ont chargé de recommander une démarche pour la négociation de traités modernes dans la province. Les 19 recommandations figurant dans le rapport du Groupe ont été acceptées par le Canada, la province et les Premières nations en 1991. Le rapport et ses recommandations constituent le plan d'exécution du processus des traités que facilite la Commission dans la province. Ces 19 recommandations et le rapport reflètent les engagements fondamentaux, les principes fondamentaux acceptés par toutes les parties pour bâtir une nouvelle relation au moyen de traités.

Avec ces 19 recommandations, les parties ont pris un engagement fondamental les uns envers les autres et envers la population de la Colombie-Britannique et du Canada. L'une des responsabilités principales de la Commission est de veiller à ce que les parties respectent ces engagements.

Le rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique donnera à votre comité un aperçu de ces engagements, notamment de l'ampleur des négociations envisagées. D'aucuns affirment que la population ne savait pas à quoi nous nous engageons en entamant ces négociations et que divers éléments de l'Accord définitif Nisga'a sont pour elles une surprise. Rien ne saurait être plus faux.

Le rapport du Groupe de travail indiquait clairement la portée des négociations envisagées en 1991. Si l'on examine l'Accord définitif Nisga'a, on peut conclure que le Groupe de travail avait donné une image précise de ce à quoi les gens pouvaient s'attendre en matière de négociation de traités et d'accords.

Le public savait à quoi s'attendre, sinon en 1991 lorsque les questions autochtones ont suscité un intérêt considérable dans la population à la suite d'une période d'agitation sociale accrue, du moins en 1993 lorsque le processus des traités fut amorcé en Colombie-Britannique. Depuis lors, les négociations de traités ont été largement transparentes et constituent en fait le processus le

The Nisga'a have led the way in treaty negotiations, but the Nisga'a Final Agreement is not a template for treaties in British Columbia. Many First Nations say it falls short of their expectations. That is for individual First Nations to determine and not for us to judge.

The Nisga'a Final Agreement is for the Nisga'a people, the people of Canada, and British Columbia. It honours the commitments of the parties to negotiate voluntarily with full and informed consent. By its nature, the treaty is an arrangement reached through political negotiations, not through strict legal interpretations. It also addresses Canada and B.C.'s legal obligations to the Nisga'a people in a mutually acceptable way.

The authors of the task force report wrote that:

Treaty negotiations in British Columbia provide an opportunity to recognize First Nation governments on their traditional territories. It is important that the treaties, which will receive constitutional protection, be explicit on matters of jurisdiction.

An element of the historical basis of First Nation entitlement to participate in treaty negotiation lies in the fact that First Nations were once distinct and self-sufficient nations, each having their own language, economy, laws, government and territory. This entitlement does not arise simply because First Nations owned land, but because they also governed it.

While it is true that the courts have not yet been asked to determine if self-government is an aboriginal right, their pronouncements on the nature of aboriginal title give some indication of their thinking. In describing aboriginal title as belonging to the community that has the ownership of the land, the Supreme Court appears to imply that aboriginal title requires some form of collective jurisdictional arrangement for its very exercise and regulation. It logically follows that some form of self-government is a necessary component of aboriginal rights and title.

British Columbia's history is one of denial of aboriginal title and rights, but the Supreme Court of Canada has clearly said that this must change. They are no longer a subject for debate or inquiry. Our highest court pushed the land issue, the conflict between the Crown and aboriginal title, into the political realm by urging negotiations.

The preference for political negotiations over litigation has been underscored repeatedly in recent judgments of the court. The Nisga'a self-government provisions were achieved through the give and take of political negotiations. Some people have argued that, if we must have treaties, they should be settled by a one-time cash payment to each aboriginal person. The *Delgamuukw* decision of the Supreme Court makes it clear that this is not an option by reason of aboriginal title.

plus ouvert et le plus accessible de ce genre que connaisse la Commission.

Les Nisga'a ont ouvert la voie dans la négociation de traités, mais l'Accord définitif Nisga'a n'est pas un modèle pour les traités futurs. Bon nombre de Premières nations affirment qu'il est loin de répondre à leurs attentes. Laissons-leur le soin d'en juger, ce n'est pas notre rôle.

L'Accord définitif Nisga'a s'adresse au peuple Nisga'a, à la population du Canada et à celle de la Colombie-Britannique. Il respecte l'engagement des parties de négocier volontairement en toute connaissance de cause. De par sa nature même, le traité est une entente obtenue par la négociation politique, pas par des interprétations juridiques strictes. L'Accord répond aussi aux obligations juridiques du Canada et de la province à l'égard du peuple Nisga'a, de manière mutuellement acceptable.

Dans son rapport, le Groupe de travail disait que:

La négociation de traités en Colombie-Britannique donne l'occasion de reconnaître les gouvernements des Premières nations sur leurs territoires traditionnels. Il est important que les traités, qui jouiront d'une protection constitutionnelle, soient explicites sur les questions de compétence.

Un des éléments de l'assise historique du droit des Premières nations de participer à la négociation de traités réside dans le fait que les Premières nations étaient autrefois des nations distinctes et autosuffisantes, ayant chacune leur propre langue, leur économie, leurs lois, leur gouvernement et leur territoire. Ce droit ne découle pas simplement du fait que les Premières nations possédaient leurs territoires mais du fait qu'elles l'administraient.

S'il est vrai que les tribunaux n'ont pas encore été appelés à déterminer si l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral, leurs jugements sur la nature du droit de propriété autochtone donnent une idée de leur ligne de pensée. En disant que le droit de propriété autochtone appartient à la communauté qui possède le territoire, la Cour suprême semble indiquer que le droit autochtone exige une certaine forme d'arrangement collectif de pouvoirs pour son exercice même et pour sa réglementation. On peut logiquement en déduire qu'une certaine forme d'autonomie gouvernementale est un élément nécessaire des droits ancestraux et du titre autochtone.

L'histoire de la Colombie-Britannique est celle d'un déni du titre et des droits autochtones, mais la Cour suprême du Canada a clairement déclaré que cela doit changer. Ces questions n'ont plus à faire l'objet de débats ou d'enquêtes. Le plus haut tribunal du pays a poussé la question territoriale, le conflit entre la Couronne et le titre autochtone, dans l'arène politique en préconisant des négociations.

Cette préférence pour des négociations politiques par rapport à des poursuites judiciaires n'a cessé d'être réitérée dans les arrêts les plus récents de la Cour. Les dispositions d'autonomie gouvernementale du traité Nisga'a sont le fruit de négociations politiques donnant-donnant. D'aucuns prétendent que, s'il faut vraiment avoir des traités, ceux-ci devraient être réglés par un versement forfaitaire en espèces à chaque Autochtone. L'arrêt *Delgamuukw* de la Cour suprême montre clairement que cette

The concept of aboriginal title, found in many parts of the world, is based on the fundamental principle that the people who historically occupied and used the land have title to it. It is a fundamental element of property systems based on common or civil law.

One of the characteristics of aboriginal title is that it is held by groups and not by individuals. Therefore, when the Supreme Court of Canada confirmed that aboriginal title exists in British Columbia, it was clear that governments must respond to the needs of First Nations, the holders of that title, and not to individual members.

An overwhelming majority of British Columbians agree that it is necessary to negotiate treaties with First Nations in order to resolve the issue of land ownership and jurisdiction in that province. Most people agree that for too long, these issues have been ignored or denied, that for too long the people of that province have borne the costs of economic uncertainty.

There is a treaty process in place to deal with the issues that has informed the Nisga'a negotiations, as the Nisga'a negotiations have informed the B.C. treaty process.

Let us remember that treaty negotiations are about change. Treaties mean change in the fundamental aspects of our lives: Who owns the land; who exercises jurisdiction over it and who manages it. Treaties also mean change in the allocation of resources and the revenues from them.

As a result of special interest politics, there has been an attempt to ensure there are no changes in these areas and that has been destructive to treaty making. If the process unfolds with millions of dollars being spent, and if it is taking too long to reach agreements, it will erode relationships and seriously threaten First Nations' willingness to negotiate.

The Government of Canada must remain true to the commitments it made when it entered into treaty negotiations with First Nations in British Columbia. It must honour the agreements it has entered into in good faith.

I wish to underscore that point in light of the last comment made by my friend, Mr. Gibson, questioning the Nisga'a's ratification of this treaty. At the outset of each set of negotiations, one of the first items dealt with is the ratification procedure. Before you expend all the effort and money and commit to negotiating such a fundamental new relationship, you must ensure that the people providing the mandate at the beginning are the same people who will ratify it at the end. That was agreed to before negotiations began. That ratification procedure must be adhered to through to the end. That is a fundamental aspect of good faith negotiations. This is the logical part of the ratification process agreed to by the Government of Canada, as the Nisga'a referendum was a part of their agreed-upon ratification procedure.

option n'est pas envisageable, du fait de l'existence du titre autochtone.

La notion de titre autochtone, que l'on retrouve dans de nombreuses régions du monde, repose sur le principe fondamental que les peuples ayant historiquement occupé et utilisé un territoire en sont propriétaires. C'est un aspect fondamental des systèmes de propriété fondés sur la common law ou le droit civil.

L'une des caractéristiques du titre autochtone est qu'il est détenu par des groupes et non pas par des individus. En conséquence, lorsque la Cour suprême du Canada a confirmé l'existence du titre autochtone en Colombie-Britannique, il était clair que les gouvernements se devaient de répondre aux besoins des Premières nations, détentrices du titre, pas à ceux de leurs membres individuels.

Une majorité écrasante de Britannico-Colombiens admet qu'il est nécessaire de négocier des traités avec les Premières nations si l'on veut résoudre la question de la propriété foncière et de l'exercice des pouvoirs dans la province. La plupart des gens conviennent que ces questions ont été pendant beaucoup trop longtemps laissées de côté ou niées et que, pendant beaucoup trop longtemps, la population de la province a dû payer le prix de l'incertitude économique.

C'est le processus de négociation des traités qui a inspiré les négociations des Nishga'a, tout comme celles-ci ont influé sur le processus lui-même.

N'oublions pas que la négociation des traités a le changement pour objet. Les traités signifient un changement dans des aspects fondamentaux de notre vie: Qui possède le territoire? Qui exerce les pouvoirs? Qui gère le territoire? Les traités signifient aussi un changement dans la répartition des ressources et des revenus qui en découlent.

Pour des raisons de clientélisme politique, on a tout tenté pour qu'il n'y ait aucun changement dans ces domaines, ce qui a nui à la négociation du traité. Si le processus continue en coûtant des millions de dollars, et s'il faut trop longtemps pour parvenir à des ententes, cela causera du tort aux relations et menacera sérieusement la volonté des Premières nations de négocier.

Il faut que le gouvernement du Canada respecte les engagements qu'il a pris lorsqu'il a entamé les négociations avec les Premières nations de la Colombie-Britannique. Il doit respecter les engagements qu'il a pris de bonne foi.

Je tiens à souligner cet élément suite à la dernière remarque de mon bon ami, M. Gibson, contestant la ratification du traité par les Nishga'a. Au début de chaque train de négociations, l'une des premières questions que l'on aborde est celle de la procédure de ratification. Avant d'investir beaucoup d'effort et d'argent et de s'engager à négocier une nouvelle relation aussi fondamentale, il faut s'assurer que les gens donnant le mandat de négocier sont aussi ceux qui devront ratifier le résultat. C'est ce sur quoi les parties s'étaient entendues avant d'entamer les négociations et il est essentiel que la procédure de ratification soit respectée jusqu'au bout. C'est un aspect fondamental de toute négociation de bonne foi. C'est l'élément logique du processus de ratification convenu par le gouvernement du Canada, tout comme le

First Nations, at this tense time in treaty making in B.C., need to know that Canada and British Columbia remain committed to treaty making. The Nisga'a Final Agreement is an expression of that commitment. We must stay the course in this journey that began when the Government of British Columbia joined the Government of Canada in negotiations with the Nisga'a in 1990. It is a journey that, for First Nations, began over 150 years ago. During that time, First Nations in B.C. have consistently sought recognition of their aboriginal rights and title through petition, protest, litigation, and negotiation.

The days of denial are behind us. Canadians have chosen the route of political negotiations. There are compelling legal reasons for concluding treaties now, and there have always been strong historical and economic reasons for concluding treaties. It is time to get on with that job.

There is an agreement among the Nisga'a and the federal and provincial governments on how to do that. That agreement was difficult to achieve, as future treaties will be difficult to achieve if they are to meet the needs and interests of all parties.

Again, the treaty commission asks the committee to recommend that the Nisga'a treaty be ratified at the earliest opportunity so that treaty making in British Columbia will not be delayed or derailed.

Failure to ratify the Nisga'a treaty will seriously harm the honour of the Crown and would make it difficult, if not impossible, for Canada to continue with treaty negotiations in British Columbia. Failure to ratify the Nisga'a treaty will make other options, such as litigation and direct action by First Nations, much more attractive.

Thank you for allowing the treaty commission to express its views. My four fellow commissioners join me in wishing you well in your deliberations.

**Senator Christensen:** You said that this is not a template, yet we have heard in a number of presentations that this is indeed a blueprint or a template. Can you tell us why this perception exists?

**Mr. Richardson:** It is not a template. Those who perceive it as such would have to explain that themselves. I grant you that the Nisga'a agreement preceded the treaty negotiations I mentioned in my report, but at the outset there was a commitment that each treaty would be negotiated according to the objectives and the needs of each of the First Nations and the other parties, and that specific provisions entered into in a previously negotiated treaty would not be assumed to be binding on any later ones. Having said that, the governments of Canada and British Columbia have objectives that they must, under law, uphold. Therefore, there will be some common threads running through the treaties, but how those are reconciled with the interests and objectives of First Nations will be addressed at each table.

référendum Nishga'a faisait partie de la procédure de ratification convenue par la Première nation.

À cette époque tendue de négociation de traités en Colombie-Britannique, il faut que les Premières nations sachent bien que le Canada et la Colombie-Britannique restent déterminés à obtenir des résultats. L'Accord définitif Nishga'a est l'expression de cet engagement. Nous devons maintenir le cap que nous avons pris lorsque le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est joint au gouvernement du Canada pour négocier avec les Nishga'a en 1990. Ce processus est pour les Premières nations l'aboutissement d'un cheminement qui a débuté il y a 150 ans. Depuis lors, les Premières nations de la province n'ont cessé de réclamer la reconnaissance de leurs droits autochtones et de leur titre de propriété au moyen de pétitions, de manifestations, de poursuites et de négociations.

L'époque du déni est révolue. Les Canadiens ont choisi la voie de la négociation politique. Bien des raisons d'ordre juridique militent en faveur de la conclusion de traités maintenant, et il y a toujours eu de fortes raisons d'ordre historique et économique pour conclure des traités. Il est temps de passer à l'action.

Les Nishga'a et les gouvernements fédéral et provincial se sont entendus sur la marche à suivre. L'Accord a été difficile à négocier, tout comme le seront les traités du futur si l'on veut qu'ils répondent aux besoins et intérêts de toutes les parties.

Je répète que la Commission des traités invite le comité à recommander la ratification du traité Nishga'a le plus tôt possible, afin que le processus de négociation en Colombie-Britannique ne soit ni retardé ni déraillé.

Ne pas ratifier le traité Nishga'a causerait un grave préjudice à l'honneur de la Couronne et il serait difficile, voire impossible, au Canada de continuer à négocier des traités en Colombie-Britannique. Ne pas ratifier le traité Nishga'a rendrait d'autres options, comme des poursuites judiciaires et une action directe des Premières nations, beaucoup plus attrayantes.

Merci d'avoir permis à la Commission des traités d'exposer son avis. Mes quatre collègues de la Commission se joignent à moi pour vous souhaiter du succès dans vos délibérations.

**Le sénateur Christensen:** Vous dites que ce n'est pas un modèle mais, pourtant, plusieurs témoins nous ont dit que c'était précisément cela. Qu'est-ce qui les amène à cette conclusion?

**M. Richardson:** Ce n'est pas un modèle. Ceux qui ont exprimé cette opinion devront s'expliquer eux-mêmes. Certes, je conviens que l'Accord Nishga'a a précédé les négociations de traités dont je parle dans mon rapport mais l'engagement a été pris au début de chaque négociation de traité d'agir en fonction des objectifs et des besoins de chaque Première nation concernée et des autres parties, et que les dispositions particulières figurant dans tel ou tel traité négocié antérieurement ne seraient pas considérées comme étant exécutoires sur les suivants. Cela dit, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont des objectifs qu'ils sont juridiquement tenus de respecter. En conséquence, il y aura des points communs dans tous les traités, mais la manière dont ceux-ci seront adaptés aux intérêts et objectifs des Premières nations dépendra de chaque négociation.

**The Chairman:** I think you heard Mr. Gibson say that this agreement would be a floor, that in labour relations and other negotiations you start from the last measurement. As Chief Commissioner of the B.C. Treaty Commission, do you believe that negotiations from now on will seek to improve on Nisga'a or will they settle for less?

**Mr. Richardson:** I have very strong views on that generally, but I do not look at it in terms of more or less. I think the negotiations at each of the other tables will be different. Many of the elements that are addressed in the Nisga'a treaty will be addressed at other tables. Jurisdiction over core lands will most likely be an element addressed at every table. Governance powers over those lands and over services to people — health, education, cultural matters — will most likely all be negotiated in other treaties at other tables. Financial matters will most likely be negotiated in other treaties. How those relate to each other have very much to do with the circumstances in each of the territories for which those will be negotiated.

Opportunities are different in different parts of the province and in different territories. Prudence dictates that how the elements are put together in a treaty will be different. Some will contain more on specific aspects and some will contain less. The fundamental commitment at the outset of negotiations is that they will not all be the same, that the opportunities in each area will affect the eventual treaties.

**The Chairman:** I am looking for a very brief answer this time. Do you think that the tax provisions in Bill C-9, particularly the agreement of Nisga'a to pay taxes after 12 years, is a template for British Columbia?

**Mr. Richardson:** I do not believe it is our business as a treaty commission to comment on that. How the Nisga'a, or any other First Nation, work out specific governance provisions in their treaties is their business.

**Senator St. Germain:** Mr. Richardson, we should clarify why the word "template" is being used. The premier of the Province of British Columbia at the time said that this was a template.

**Mr. Richardson:** He changed his mind, too.

**Senator St. Germain:** Those among us who are not from British Columbia would not know that, and it is important to put that on the table. That is one of the reasons "template" was used.

I met with your predecessor, Alec Robertson, on one occasion, where we discussed the treaty process and how he saw it evolving, including how various treaties would function. He gave us a document which stated clearly that no agreement or treaty would be entered into with any native group unless all overlaps with other native groups were settled. I realize that this agreement was negotiated outside the B.C. Treaty Commission, but I believe that the commission was part of the process of funding, et cetera, although I stand to be corrected on that.

**Le président:** Vous avez entendu M. Gibson dire que cet accord constituerait un plancher tout comme, dans des négociations syndicales, par exemple, on part de la dernière convention négociée. En qualité de commissaire en chef de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, pensez-vous que les négociations futures viseront à obtenir plus que les Nishga'a ou sera-t-on prêt à accepter moins?

**M. Richardson:** J'ai des opinions très arrêtées à ce sujet, de manière générale, mais elles ne s'expriment pas en termes de plus ou de moins. J'estime que les négociations seront différentes à chacune des autres tables. Bon nombre des éléments pris en considération dans le traité Nishga'a le seront aussi aux autres tables. La compétence sur le territoire central sera fort probablement l'un de ces éléments. De même, les pouvoirs de gouvernance sur ces territoires et sur les services dispensés à la population — santé, éducation, culture — seront aussi en toute probabilité placés sur les prochaines tables de négociation. Même chose pour les questions d'ordre financier. Comment tous ces éléments s'intégreront les uns aux autres dépendra cependant de la situation qui règne sur chacun des territoires pour lesquels on va négocier.

Des possibilités différentes se présenteront dans les différentes parties de la province et dans les différents territoires. La prudence impose d'ailleurs que la manière dont ces divers éléments seront intégrés diffère d'un traité à l'autre. Certaines questions auront plus d'importance pour certains traités que pour d'autres. L'engagement fondamental pris au début des négociations est que les traités ne seront pas tous les mêmes et que chaque traité définitif dépendra de la situation dans chaque région.

**Le président:** Je voudrais une réponse très brève à cette question: pensez-vous que les dispositions fiscales du projet de loi C-9, notamment l'accord des Nishga'a de payer des taxes au bout de 12 ans, constitue un modèle pour l'ensemble de la province?

**M. Richardson:** Il n'appartient pas à la Commission des traités d'exprimer un avis à ce sujet. La manière dont les Nishga'a ou n'importe quelle autre Première nation négocient leurs dispositions de gouvernance, dans les traités, c'est leur affaire.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur Richardson, il faudrait peut-être expliquer pourquoi on emploie le mot «modèle». C'est le premier ministre de la province lui-même qui l'avait employé.

**M. Richardson:** Il a changé d'avis depuis.

**Le sénateur St. Germain:** Ceux d'entre nous qui ne sommes pas originaires de la Colombie-Britannique ne le savent pas nécessairement et il est donc important de le préciser. C'est l'une des raisons pour lesquelles on parle de «modèle».

J'ai eu l'occasion de discuter avec votre prédécesseur, Alec Robertson, du processus de négociation des traités et de la manière dont il allait évoluer, à son avis, ainsi que de la manière dont fonctionneraient les divers traités. Il nous a remis un document indiquant clairement qu'aucun accord ni aucun traité ne devait être signé avec aucun groupe autochtone tant que tous les chevauchements avec d'autres groupes autochtones n'auraient pas été réglés. Je sais que cette entente a été négociée en dehors de la Commission des traités de la Colombie-Britannique mais je crois savoir que la Commission a participé au processus de financement, entre autres, et on me corrigera si je me trompe.

How can a native leader in the Province of British Columbia say, in good conscience, that we will proceed with this when it is known that the Gitanyow and the Gitxsan have an overlap that is troubling them. I believe it was in *Luuxhon* that the judge stated that sharp dealing should not be a part of negotiating with the Gitanyow.

The parameters of the claim set out in the *Calder* case in 1973 have changed significantly. Do you not believe that these overlaps must be resolved before continuing? You talk about direct action in the latter part of your submission.

I have been advised that native communities could take direct action. Do you think this is the right way to proceed, sir?

**Mr. Richardson:** That is really not my business. I am not here to speak as a native leader. I am here to speak as the Chief Commissioner of the British Columbia Treaty Commission. The document to which you refer, that my predecessor Alec Robertson shared with you, is the 1998 annual report of the British Columbia Treaty Commission. In that report, we spoke very clearly about one of the most complex and serious obstacles facing the negotiation of treaties in British Columbia. That is, the matter of the definition of First Nation, the territorial boundaries of that definition, and the fact that overlaps exist among the territorial boundaries of most of the First Nations engaged in negotiations.

At the outset of my presentation, I clarified that the B.C. Treaty Commission has no arbitration power. We cannot force any of the parties to do anything. We can recommend, and we can suggest, that they take a certain course of action. In our 1998 annual report, that is what we did on this matter.

We reiterated the fundamental principle for resolution of this matter. That is to say, First Nations define themselves. That is a principle to which each of the parties committed. Therefore, overlaps can only be resolved among the First Nations.

The B.C. Treaty Commission recommended that Canada and British Columbia help this process to occur by not concluding agreements in principle with any First Nations that have not resolved their overlaps, unless they have exhausted best efforts. That was our recommendation.

As you correctly pointed out, senator, negotiations with the Nisga'a Nation preceded the B.C. treaty process. However, the Gitanyow and the Gitxsan are part of that process. I have a clear conscience on this, Senator St. Germain. I also recognize that it is not in my power, nor is it in the power of the treaty commission, to resolve this issue. All we can do is ask each of the First Nations involved to go to the table in good faith and to use their best efforts to resolve it. I believe that option still exists.

If that does not happen, then I think it is quite clear the courts will have to become involved. In fact, some of these issues are currently being referred to the courts. However, that is not our business. We want to see them resolved properly through the

Comment un chef autochtone de la province peut-il en conscience accepter d'entreprendre des négociations quand on sait qu'il y a entre les Gitanyows et les Gitxsans un chevauchement qui leur cause des difficultés? Je pense que c'est dans l'arrêt *Luuxhon* qu'un juge a déclaré que les négociations avec les Gitanyows devaient être menées de bonne foi.

Les paramètres de la revendication énoncés dans l'arrêt *Calder* de 1973 ont sensiblement changé. Ne pensez-vous pas que ces chevauchements devraient être réglés avant de continuer? Vous parlez à la fin de votre mémoire d'action directe.

Je me suis laissé dire que les collectivités autochtones pourraient passer à l'action directe. Pensez-vous que ce soit la meilleure solution?

**M. Richardson:** Ce n'est pas vraiment à moi de le dire. Je ne m'exprime pas à vous en tant que chef autochtone mais en qualité de commissaire en chef de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Le document auquel vous faites allusion et que mon prédécesseur, Alec Robertson, vous a communiqué est le rapport annuel de 1998 de la Commission où nous parlons très franchement de l'un des obstacles les plus complexes et les plus sérieux à la négociation de traités dans la province. Je veux parler de la définition d'une Première nation, des limites territoriales de cette définition, et du fait qu'il existe des chevauchements entre les limites territoriales de la plupart des Premières nations participant aux négociations.

Dès le début de mon exposé, j'ai précisé que la Commission des traités ne détient aucun pouvoir d'arbitrage. Nous ne pouvons forcer aucune des parties à faire quoi que ce soit. Nous pouvons faire des recommandations et suggérer qu'elles adoptent telle ou telle démarche, comme nous l'avons fait à ce sujet dans notre rapport de 1998.

Nous avons réitéré le principe fondamental nécessaire pour résoudre cette question, c'est-à-dire que les Premières nations se définissent elles-mêmes. C'est un principe que chacune des parties a adopté. En conséquence, les chevauchements ne peuvent être réglés qu'entre les Premières nations elles-mêmes.

La Commission des traités a recommandé que le Canada et la Colombie-Britannique facilitent ce processus en ne signant pas d'entente de principe avec toute Première nation qui n'aurait pas réglé ses problèmes de chevauchement, à moins d'avoir déployé tous les efforts possibles. C'est ce que nous avons recommandé.

Comme vous le dites à juste titre, sénateur, les négociations avec les Nisga'a ont précédé le processus des traités de la Colombie-Britannique. Toutefois, les Gitanyows et les Gitxsans font partie de ce processus. Je n'ai aucun problème de conscience à ce sujet, sénateur St. Germain. Je sais parfaitement que je n'ai pas le pouvoir, et la Commission non plus, de résoudre ce problème. Tout ce que nous pouvons faire, c'est demander à chaque Première nation concernée d'entamer les négociations de bonne foi et de faire tous les efforts possibles pour trouver une solution. Je pense que cette option reste ouverte.

Si cela n'aboutit pas, il me paraît tout à fait évident que les tribunaux devront intervenir. De fait, certaines de ces questions ont déjà été portées devant les tribunaux, mais cela ne nous regarde pas. Nous souhaitons simplement que le problème puisse

negotiating process. Among all the other options, we are unequivocal that that is the most constructive.

I am sorry for the long answer, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Richardson. It was a very helpful answer.

**Senator Grafstein:** I feel as if I am taking a post-graduate degree in aboriginal negotiations. I appreciate your comments.

Of the 19 points that you raise as preconditions, you said:

At about the same time, the B.C. First Nations Congress and the governments of Canada and British Columbia struck the B.C. Claims Task Force to recommend an approach to the negotiation\$

You went on to state:

The 19 recommendations contained within the report were accepted by Canada, B.C. and First Nations in 1991.

I assume that that is your response to Mr. Gibson, who asked if there were any principles for the negotiations. Am I correct in assuming those 19 recommendations were 19 principles?

**Mr. Richardson:** Yes.

**Senator Grafstein:** I recognize the difference between title rights, or property rights, and political rights. We have an amalgam in this treaty, which makes it a bit difficult to analyze. Were full political minority rights part of the 19 points? In other words, did the 19 points include a recommendation for full political minority rights within, in this instance, the Nisga'a lands?

**Mr. Richardson:** I am not clear on your question.

**Senator Grafstein:** Through previous testimony, we have discovered that there are approximately 100 non-Nisga'a owners of property within the boundaries of the Nisga'a lands. My question is: Were they, or future such residents, afforded full political minority rights as a condition of the negotiations? Was that part of your 19 points?

**Mr. Richardson:** No, I would be happy to elaborate on that, if there is time.

**Senator Grafstein:** I would like you to elaborate, although I am conscious of the time.

**The Chairman:** I think the answer is of relevance, Mr. Richardson, and we would like to hear it.

**Mr. Richardson:** On that specific point, the purpose of treaty negotiations in British Columbia as laid out in the British Columbia Claims Task Force, and embodied in those 19 recommendations, was to achieve jurisdictional certainty in

être réglé adéquatement par la négociation. Si l'on examine toutes les autres options, il ne fait aucun doute à nos yeux que c'est la plus constructive.

Je regrette d'avoir pris longtemps pour répondre, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Richardson, c'était une réponse très utile.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai l'impression de suivre un cours de maîtrise en négociations autochtones. Je vous remercie de vos remarques.

Au sujet des 19 conditions préalables dont vous avez parlé, vous dites que:

À peu près à la même époque, le Congrès des Premières nations de la Colombie-Britannique et les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont établi le Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique pour recommander une démarche de négociation.

Ensuite:

Les 19 recommandations contenues dans le rapport ont été acceptées par le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières nations en 1991.

Je suppose que ce serait votre réponse à M. Gibson, qui se demandait si l'on avait établi des principes de négociation. Ai-je raison de penser que ces 19 recommandations représentaient 19 principes?

**M. Richardson:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Je sais qu'il y a une différence entre les droits de propriété et les droits politiques. Dans ce traité, ils sont plus ou moins amalgamés, ce qui complique l'analyse. Est-ce que l'octroi de droits politiques minoritaires exhaustifs faisait partie des 19 recommandations? Autrement dit, la Commission a-t-elle recommandé l'octroi de tels droits politiques minoritaires sur les terres des Nisga'a?

**M. Richardson:** Je ne saisis pas votre question.

**Le sénateur Grafstein:** Des témoins précédents nous ont révélé qu'il y a une centaine de propriétaires non Nisga'a sur les terres des Nisga'a. Je me demande donc si ces propriétaires, ou d'éventuels résidents futurs de la même catégorie, ont obtenu des droits politiques minoritaires exhaustifs comme condition des négociations? Cela faisait-il partie vos 19 recommandations?

**M. Richardson:** Non. Je suis tout à fait prêt à vous donner des précisions à ce sujet si on en a le temps.

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais en avoir mais je sais que le temps passe vite.

**Le président:** Je pense que la réponse à cette question serait tout à fait importante, monsieur Richardson, et nous aimerions l'entendre.

**M. Richardson:** Le but de la négociation de traités en Colombie-Britannique, comme l'indiquait le Groupe de travail sur les revendications et comme l'expriment les 19 recommandations, était d'arriver à la certitude juridique en Colombie-Britannique,

British Columbia through voluntary political negotiations — who had the title? Who had the lawmaking authority over what?

Coming into the negotiations, the treaty commission made it clear from the outset that the starting point of negotiations as embodied in that report was mutual recognition. The Crown jurisdictions, set out in sections 91 and 92, exist. First Nations recognized that reality in coming to the table. The Crown recognized that the First Nations also have a claim to jurisdictional authority.

Page 4 of the treaty commission's brief quotes from the task force report. It states that:

...the historical basis of First Nations entitlement to participate in treaty negotiations lies in the fact that First Nations were once distinct and self-sufficient nations each having their own language, their own economy, their own system of law and government, and their own territory.

In the *Delgamuukw* decision, the Supreme Court of Canada clarified that further. They said that this title that continues in British Columbia and is held by what I refer to as First Nations, which is a political term, is a unique and exclusive, property-like interest. It is a very important right.

Where does that put us when we come to the table? We have a complete overlap between fundamental jurisdictions, which it is the purpose of treaty negotiations to reconcile. How do you do that through political negotiations? The claims task force report did not make any presumptions about the specifics of how that would be done, only that it be done with the consent of all parties.

**The Chairman:** Mr. Richardson, my colleagues and I appreciate your appearance tonight. You are obviously one of the experts in the field of treaty negotiations and we appreciate your help.

Our next witness is Professor Bradford Morse. Professor, you have been here for a while and have heard some references to the Constitution. We are looking forward to your views as an expert witness on constitutional issues and aboriginal rights.

**Professor Bradford Morse; Faculty of Law, University of Ottawa:** I appreciate that it is late. I will try to keep my comments reasonably brief, and hopefully I can provide some illumination in response to your questions on these complex issues. I believe a written text has been circulated. I apologize that it was distributed only this evening. However, there was not a lot of time to prepare this presentation.

Let me just quickly go through my written remarks before attempting, as best I can, to respond to your questions. It is obviously, and truly, a great honour to be invited to appear before

par le truchement de négociations juridiques volontaires. Autrement dit, qui possédait le titre de propriété? Qui possédait le pouvoir de légiférer sur quoi?

À l'aube des négociations, la Commission des traités a clairement indiqué que le point de départ des négociations exprimé par ce rapport était la reconnaissance mutuelle. Les pouvoirs de la Couronne sont connus, ils sont énoncés aux articles 91 et 92. Les Premières nations ont admis cette réalité en venant à la table de négociation, et la Couronne a reconnu que les Premières nations ont également une revendication constitutionnelle légitime.

On trouve à la page 4 du mémoire de la Commission des traités des extraits du rapport du Groupe de travail, notamment cette remarque:

L'assise historique du droit des Premières nations de participer à la négociation de traités réside dans le fait que les Premières nations étaient autrefois des nations distinctes et autosuffisantes, ayant chacune leur propre langue, leur propre économie, leur propre régime de droit et de gouvernement, et leur propre territoire.

Cette notion a été précisée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Delgamuukw* où elle a dit que ce droit continue d'exister en Colombie-Britannique, qu'il appartient à ce que j'appelle les Premières nations, ce qui est une expression politique, et qu'il s'agit d'un droit unique, exclusif et équivalent au droit de propriété. C'est un droit très important.

Qu'est-ce que cela veut dire quand on entreprend des négociations? Il existe un chevauchement complet entre les pouvoirs fondamentaux et le but de la négociation de traités est précisément de trouver des accommodements à ce sujet. Comment faire cela par le truchement de négociations à caractère politique? Le Groupe de travail sur les revendications n'a formulé dans son rapport aucune hypothèse quant à la manière dont cela pourrait se faire, il a simplement dit qu'il fallait le faire avec le consentement de toutes les parties.

**Le président:** Monsieur Richardson, mes collègues et moi-même vous remercions beaucoup d'être venu témoigner ce soir. Vous êtes manifestement l'un des experts en matière de négociation de traités et nous apprécions beaucoup votre aide.

Le prochain témoin est le professeur Bradford Morse. Professeur, vous êtes ici depuis un certain temps et vous avez entendu plusieurs témoins évoquer la Constitution. Comme vous êtes un expert sur les questions constitutionnelles et les droits autochtones, nous allons vous écouter avec beaucoup d'attention.

**M. Bradford Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa:** Je sais qu'il est tard et je vais essayer d'être raisonnablement bref. J'espère que je pourrai vous donner des informations utiles en réponse aux questions que vous vous posez sur ces questions complexes. Je crois comprendre que mon mémoire vous a été remis. Je regrette qu'on n'ait pas pu vous le remettre avant ce soir mais vous savez que je n'ai pas eu beaucoup de temps pour préparer cette comparaison.

Je vais d'abord résumer brièvement mon mémoire avant de tenter de répondre à vos questions. C'est évidemment un grand honneur pour moi d'avoir été invité à comparaître devant votre

this committee tonight. I believe that you are currently participating in perhaps the most important issue and assignment of this parliamentary session. Perhaps you will reflect back upon this later in your careers in this august body as one of the most significant achievements and most important events in helping to build this great nation. You will recall participating in rebuilding the very necessary partnership between the original owners of this land and the waves of newcomers who have arrived over the generations since contact.

Being here today is, for me, a rather humbling experience, following in the footsteps of so many people who have been involved over so many months and years, in British Columbia and in Ottawa, in public discussions over this treaty. There have been discussions in the House of Commons, standing committees, in the B.C. legislative process, and in the hundreds of public meetings that have been held, particularly in British Columbia, over the years as this treaty has been negotiated. There are distinguished speakers here this evening — and representatives of the Nisga'a Nation were here yesterday — who have devoted such particular energy and dedication, literally for decades, to achieving justice in the traditional Canadian fashion through peaceful negotiations.

It is worth remembering that it was over 113 years ago that the leader of the Nisga'a Nation went to Victoria, British Columbia, to engage the provincial government in treaty negotiations, to seek to join the circle of Confederation. They were turned away from the door of the legislature. Some 87 years ago this spring, they petitioned the King and his Privy Council in England for royal intervention to encourage treaty discussions, but with no success.

They repeatedly attempted to prod the federal government into starting treaty talks. However, the government consistently refused, as it really had no interest in acquiring the lands of the Nisga'a for the benefit of the Province of British Columbia without provincial participation.

The unwillingness of our governments, and of all non-Nisga'a citizens, to confront the fundamental and undeniable historical reality that it was Nisga'a land, to which we had no lawful claim without having achieved a treaty relationship, did not stop us from seizing large parts of their traditional territory and exploiting it for economic gain, from which they gained little.

The Nisga'a Nation has consistently acted with honour and dignity as possessors of a rich culture and history. They have also conducted themselves throughout in the finest traditions of Canadians. They have sought to achieve fair and just results for all peoples through quiet, peaceful diplomacy and truly persistent efforts at negotiations. Is not it ironic that as Canadians we prize these values so highly and like to think they are part of our national resources, even if they are not natural ones, yet they have been demonstrated so rarely in relation to the Nisga'a Nation by our federal and provincial governments over many years?

comité. J'estime que vous participez actuellement à l'une des tâches peut-être les plus importantes de cette session parlementaire. Quand vous réfléchirez plus tard à votre carrière dans cette auguste institution, vous pourrez peut-être conclure que vous avez participé à l'une des tâches les plus importantes pour contribuer à l'édification de cette grande nation. Vous vous souviendrez que vous aurez contribué à reconstruire la relation de partenariat qui est absolument essentielle entre les propriétaires d'origine de cette terre et les vagues d'immigrants qui sont arrivées ensuite, génération après génération.

Je me présente aujourd'hui devant vous avec beaucoup d'humilité considérant la qualité des nombreuses personnes qui participent depuis tant de mois et d'années, tant à Ottawa qu'en Colombie-Britannique, à des débats publics sur ce traité. Il y a eu des débats à la Chambre des communes, dans des comités parlementaires, à l'Assemblée législative de la province et dans des centaines de réunions publiques, pendant que se poursuivait la négociation de ce traité. Et je vois aussi aujourd'hui autour de moi des personnes remarquables — auxquelles j'ajoute les représentants de la Nation Nisga'a qui étaient ici hier — qui ont consacré beaucoup d'énergie et de dévouement, certaines pendant des décennies, pour arriver à une solution juste, dans la meilleure tradition canadienne, la négociation pacifique.

Il n'est pas inutile de rappeler que c'était il y a plus de 113 ans que le chef des Nisga'a s'était rendu à Victoria, en Colombie-Britannique, pour inviter le gouvernement provincial à négocier un traité afin d'adhérer au cercle de la Confédération. Hélas, on lui a fermé la porte au nez. Il y aura quelque 87 ans ce printemps que les Nisga'a ont adressé une pétition au roi et à son Conseil privé, en Angleterre, afin d'obtenir une intervention royale pour encourager la négociation d'un traité, mais sans succès.

Les Nisga'a n'ont cessé d'inviter le gouvernement fédéral à négocier un traité. Malheureusement, le gouvernement n'a cessé de rejeter leur demande car il n'avait en fait aucun désir d'acquiescer les terres des Nisga'a dans l'intérêt de la Colombie-Britannique sans participation provinciale.

Le refus de nos gouvernements et de tous les citoyens non Nisga'a de faire face à la réalité historique fondamentale et indéniable qu'il s'agissait là du territoire des Nisga'a, auquel nous n'avions aucun droit légal sans négocier une relation de traité, ne nous a pas empêchés de saisir de vastes parties du territoire traditionnel et de l'exploiter dans notre intérêt économique, ce qui leur a fort peu rapporté.

La Nation Nisga'a a toujours agi avec honneur et dignité et a toujours possédé une culture et une histoire riches. Elle s'est toujours conduite dans la plus belle tradition du Canada. Elle a tenté d'obtenir un résultat juste et équitable pour tout le monde, par une diplomatie discrète et pacifique et en s'efforçant toujours d'obtenir des négociations. N'est-il pas paradoxal que nous, qui attachons tant d'importance à ces valeurs et qui voulons croire qu'elles font partie de nos ressources nationales, même s'il ne s'agit pas de ressources naturelles, les avons tellement rarement mises en oeuvre dans les relations entre la Nation Nisga'a et nos gouvernements fédéral et provincial, pendant toutes ces années?

The Nisga'a Nation was compelled to go to the Canadian courts to have the existing law reaffirmed in the famous *Calder* case of 1973. Even after the court unanimously confirmed that aboriginal title was, and had always been, part of the common law doctrine that formed the foundation of most Canadian law — although I hasten to add the court was split on the continued existence of that title — the Nisga'a Nation had to wait a further 18 years for the province to agree to come to the table and commence effective negotiations.

It must have been extraordinarily frustrating for Nisga'a leaders like Frank Calder to go to the great expense, effort and risk of litigating their rights all the way to the Supreme Court of Canada, resulting in a fundamental shift in Canadian law and policy towards First Nations, yet to receive no direct benefit. Thus, they had to stand by and watch new treaties being negotiated in Northern Quebec, the Western Arctic, the Eastern Arctic, the Yukon, and the MacKenzie Valley. They waited patiently while reminding the people of Canada and British Columbia of the unfinished business.

How tragic too that so many Nisga'a leaders, like James Gosnell and others, did not live long enough to see an AIP and then a treaty reached. They did not see it ratified by the Nisga'a people, the legislature of B.C. and now come before Parliament for approval.

**The Chairman:** I want my colleagues to be aware that AIP is the Agreement in Principle arrived at in 1996 and which was canvassed at innumerable meetings in British Columbia. Please carry on.

**Mr. Morse:** On the other hand, some of the outrageous accusations, myths and falsehoods that have been spread by some, and I stress it is only by some, of the critics must give rise to considerable personal pain for anyone who has devoted a considerable part of his or her life to achieving a just resolution of this long-standing violation of human rights. While I am not a member of the Nisga'a Nation, and have never worked for them, I am still distressed by the cruel, crude, and sometimes racist comments voiced by some of my fellow Canadians.

Genuine criticism is always welcome when it is intended to be constructive and is delivered in good faith with an honest spirit. Unfortunately, I fear too much of what has passed for criticism of the treaty emanates from ignorance, anger and prejudice.

Allow me to take a few minutes to address some of what I think are the core mistakes.

The first error is the idea that the treaty creates taxation without representation. That is simply untrue. The Nisga'a will pay taxes to federal, provincial and Nisga'a governments. Non-Nisga'a people in the area will continue to pay income, sales and property taxes, as they do now, to the federal and provincial governments, and could pay property taxes to a regional or municipal

La Nation Nishga'a a été obligée de s'adresser aux tribunaux canadiens pour faire confirmer son droit dans le célèbre arrêt *Calder* de 1973. En outre, alors même que la Cour avait confirmé à l'unanimité que le titre autochtone faisait et avait toujours fait partie de la doctrine de common law constituant l'assise de la majeure partie du droit canadien — même si je m'empresse d'ajouter qu'il n'y avait pas d'unanimité quant à l'existence continue de ce droit — la Nation Nishga'a a dû attendre 18 années supplémentaires pour que la province accepte de se présenter à une table de négociation.

Il a dû être incroyablement frustrant pour des chefs Nishga'a comme Frank Calder de déployer tous ces efforts et d'assumer toutes ces dépenses pour aller jusqu'en Cour suprême afin de faire reconnaître leurs droits, ce qui allait entraîner une révision fondamentale du droit et de la politique du Canada à l'égard des Premières nations, sans en recevoir aucun bienfait direct. De fait, ils ont dû faire preuve de patience alors que de nouveaux traités étaient négociés au Nord du Québec, dans l'Arctique occidental, dans l'Arctique oriental, au Yukon et dans la vallée du MacKenzie. Ils ont attendu avec patience en rappelant constamment aux populations du Canada et de la Colombie-Britannique que le dossier restait pendan.

N'est-il pas tragique que tant de chefs Nishga'a comme James Gosnell n'aient pas vécu assez longtemps pour voir la signature de l'ADN? Ils n'ont pas pu voir l'accord ratifié par le peuple Nishga'a, l'Assemblée législative de la province et, aujourd'hui, le Parlement.

**Le président:** Je précise à mes collègues que l'ADN est l'accord de principe négocié en 1996 qui a fait l'objet d'innombrables réunions en Colombie-Britannique. Veuillez poursuivre.

**M. Morse:** En revanche, les accusations, les mythes et les mensonges les plus fous qui ont été répandus par certains, et je souligne bien le mot certains, des critiques de l'accord doivent faire un mal considérable à quiconque a consacré une longue partie de sa vie à obtenir une solution juste à cette longue infraction aux droits de la personne. Certes, je ne suis pas membre de la Nation Nishga'a et je n'ai jamais travaillé pour elle mais je ne peux m'empêcher d'être profondément attristé par les remarques cruelles, grossières, voire racistes, de certains de mes concitoyens.

La vraie critique est toujours bénéfique tant qu'elle se veut constructive et qu'elle est formulée de bonne foi, avec honnêteté. Hélas, je crains qu'une trop grande partie de ce qui passe pour de la critique du traité résulte de l'ignorance, de la colère et des préjugés.

Permettez-moi de prendre quelques minutes pour parler de ce que j'estime être les erreurs les plus flagrantes.

La première est l'idée que ce traité instaure un système de taxation sans représentation. C'est tout simplement faux. Les Nishga'a paient des impôts aux gouvernements fédéral, provincial et Nishga'a. Les non-Nishga'a de la région continueront de payer de l'impôt sur le revenu et des taxes de vente et foncières, comme ils le font actuellement, aux gouvernements fédéral et provincial,

government, if one is created and relevant provincial legislation is amended.

The second mistake is to think that the treaty treats people differently, based on race. This is a fundamental issue that many critics fail to grasp. Aboriginal rights are not recognized for a distinct group by virtue of their race. Rather, as the U.S. Supreme Court has clearly and repeatedly indicated for the last 177 years, and is more recently reflected in our own jurisprudence, certain peoples have been in possession of their territory, since time immemorial, as independent nations with their own legal, cultural, linguistic and political systems.

It is that unique legal position today, including their assertion of their right to self-determination, that is reflective of their difference as political entities, not by virtue of being distinct racial groups. It is that political and legal status that is recognized.

I understand that concerns have been voiced, within this committee in particular, on the issue of citizenship. The treaty does speak of members of the Nisga'a Nation as citizens. In my view, this does not create two classes of citizenship in Canada. Only the federal Citizenship Act can determine the basis on which citizenship is acquired under either domestic or international law.

The Nisga'a are choosing to label members who share in the communal rights of the Nisga'a collectivity as "citizens" of their nation in the same manner as the Yukon land claims settlement agreements reached to date. This was a conscious and wise choice on their part because it captures a political relationship of the individual to the government that is not tied to residency, as is the case for provincial and municipal political ties.

Given that over half of their members do not reside within the Nass Valley and therefore are not within the territorial scope of their government, concepts of residency would not accurately reflect the breadth of the agreement. Rather, I think the idea of citizenship reflects the choice of the individual to affiliate with the Nisga'a people as a people, and their government as a government with some authority over them, even though they are outside that territory, while it also reflects the decision of the Nisga'a to accept those individuals as full participants. I cannot really see another term that fits as accurately. If we think in terms of "members", that is really more apt for individuals who choose to join associations or groups, and of course can choose to quit. This is really seeking more of a political relationship. As I say, with more than half their members outside of their territory, residency concepts do not really work.

Third, it has been suggested that the treaty undermines the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Frankly, I view that as untrue. It is especially ironic when so many people who make this claim appear, on the other hand, to be frequently attacking the Charter for extending too much power to judges to overturn laws passed by legislatures, municipal councils, and Parliament. The

et ils pourraient payer des taxes foncières à un gouvernement régional ou municipal si un tel gouvernement était créé et que la législation provinciale pertinente était modifiée.

La deuxième erreur est de penser que les gens seront traités de manière différente en vertu de ce traité, du fait de leur race. Voilà un aspect fondamental du traité que bon nombre de critiques ne comprennent pas. Les droits des Autochtones ne sont pas des droits qui sont reconnus à un groupe distinct en vertu de sa race. Plutôt, comme la Cour suprême des États-Unis l'a clairement et souvent répété pendant les 177 dernières années, et comme sa propre jurisprudence vient de l'entériner plus récemment, certains peuples possèdent leur territoire depuis des temps immémoriaux en qualité de nations indépendantes dotées de leurs propres systèmes juridique, culturel, linguistique et politique.

C'est cette situation juridique particulière, comprenant l'affirmation du droit à l'autodétermination, qui exprime la différence des Premières nations comme entités politiques, non pas leur appartenance à des groupes raciaux distincts. C'est ce statut politique et juridique que l'on reconnaît.

Je sais que certaines réserves ont été exprimées, notamment au sein de votre comité, sur la question de la citoyenneté. Certes, on dit dans le traité que les membres de la Nation Nishga'a sont des citoyens mais, à mon avis, cela ne crée pas deux catégories de citoyenneté au Canada. Seule la Loi fédérale sur la citoyenneté fixe les règles d'acquisition de la citoyenneté en droit national ou international.

Les Nishga'a choisissent de dire que ceux de leurs membres qui partagent les droits communs à la collectivité Nishga'a sont des «citoyens» de leur nation de la même manière que cela se fait dans le contexte des ententes de règlement des revendications territoriales négociées au Yukon jusqu'à présent. Il s'agissait là d'un choix délibéré et sage de leur part car il exprime une relation politique de l'individu au gouvernement qui n'est pas liée à la résidence, comme dans le cas des liens politiques provinciaux et municipaux.

Étant donné que plus de la moitié de leurs membres ne résident pas dans la vallée de la Nass, c'est-à-dire sur le territoire de leur gouvernement, le concept de résidence ne refléterait pas avec exactitude la portée de l'Accord. J'estime plutôt que la notion de citoyenneté exprime la décision de l'individu de faire partie du peuple Nishga'a et d'accepter son gouvernement, même s'il réside en dehors de ce territoire, tout en exprimant aussi la décision des Nishga'a d'accepter cet individu comme membre à part entière. Je ne vois pas quel autre terme pourrait exprimer cette réalité aussi exactement. Si l'on parle de «membres», cela vaut plus pour des individus choisissant d'adhérer à des associations ou à des groupes et pouvant aussi choisir de les abandonner. Cette fois, il s'agit beaucoup plus de la recherche d'une relation politique. Comme je l'ai dit, comme plus de la moitié de leurs membres résident en dehors de leur territoire, le concept de résidence ne convient pas.

Troisièmement, d'aucuns affirment que le traité mine la Charte canadienne des droits et libertés. Franchement, c'est faux. C'est d'autant plus paradoxal que tant de ceux qui avancent cet argument semblent en contrepartie fréquemment reprocher à la Charte d'octroyer trop de pouvoir aux juges pour casser les lois adoptées par les assemblées législatives, les conseils municipaux

treaty, as you know, specifically states that the Charter applies, and the preamble to the bill before you reaffirms that.

It has also been suggested that once Bill C-9 is passed, it will not be possible to ever make any changes. I think that is also untrue. The treaty itself contains an amending formula, so it envisions the prospect that the three parties to the agreement may agree to amend it in the future. Furthermore, the Canadian Constitution itself has an amending formula. It is not easy, granted, but it has been used successfully on several occasions. Furthermore, the agreement itself will ultimately be interpreted by the Canadian courts as they apply it in the future, and their interpretations will cause us to read the treaty somewhat differently, changing our understanding. While not a formal method of amendment, it will lead to differences in understanding and application of the treaty, and of this bill, as time evolves.

As we all know, we have entered a new millennium. From their perspective, some aboriginal people repeatedly told us that the last 500 years in the Americas have been filled with oppression, colonialism, racism, and misguided visions of superiority. I can think of no better gift to Canadians, or, for that matter, from Canadians to the rest of the world, than to see this treaty — albeit achieved through arduous, tough negotiations, and filled with compromises that I am sure made no party entirely happy — proclaimed, in the less-than-poetically-stirring words of clause 4(1) as “approved, given effect and declared valid and has the force of law”.

Is the treaty perfect? No, but then what agreement reached through give and take is? Should you insist on perfection before giving your approval? If that was your standard, then probably no law would ever be passed and no worthwhile achievements reached, as the enemy of doing good is demanding perfection. To transform the political, legal and economic relationships between a majority and a minority population, when they are neighbours and fellow citizens, is no simple feat. To do so with peace in our hearts and goodwill, through our open hands extended, is something truly to be celebrated and shared.

With that, I urge to you pass Bill C-9.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Beaudoin:** I am inclined to agree with your distinction between Nisga'a citizenship and Canadian citizenship. I am inclined to agree that if ever we have a case before the Supreme Court on that subject:

Only the federal Citizenship Act can determine the basis on which citizenship is acquired when one speaks of the concept of citizenship under either domestic or international law.

I do not have a problem with that.

You did not say anything, if I am not mistaken, on the question that we discussed a few moments ago, on the third order of government. It is not directly involved in this bill, but it is certainly indirectly involved. You know very well, I am sure, of all the cases before the Supreme Court in the last 10 years on

et le Parlement. Comme vous le savez, le traité indique précisément que la Charte s'applique, ce qui est réitéré dans le préambule du projet de loi dont vous êtes saisis.

On a dit aussi qu'il ne sera plus possible de faire des changements une fois que le projet de loi C-9 aura été adopté. Cela aussi est faux. Il y a dans le traité une formule d'amendement qui prouve que l'on envisage que les trois parties puissent s'entendre sur des modifications à l'avenir. De plus, il y a une formule d'amendement dans la Constitution elle-même. Certes, elle n'est pas facile à utiliser mais elle l'a quand été avec succès à plusieurs reprises. De plus, l'accord lui-même sera en fin de compte interprété par les tribunaux canadiens, ce qui nous amènera à le voir sous un angle légèrement différent et à en modifier notre compréhension. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une formule d'amendement officielle, cela produira des différences de compréhension et d'application du traité et du projet de loi avec le temps.

Comme nous le savons tous, nous venons d'entrer dans un nouveau millénaire. Certains Autochtones ne cessent de nous rappeler qu'ils ont subi pendant les 500 dernières années dans les Amériques à la fois l'oppression, le colonialisme, le racisme et de fausses notions de supériorité. Je vois mal quel meilleur cadeau pourraient recevoir les Canadiens, et les Canadiens adresser au reste du monde, que la proclamation de ce traité — fruit de négociations longues et difficiles et plein de compromis qui font, je n'en doute pas, qu'aucune des parties n'en est totalement satisfaite — dans les termes fort peu poétiques, c'est le moins que l'on puisse dire, du paragraphe 4(1) — «approuvé, mis en vigueur et déclaré valide: il a force de loi».

Le traité est-il parfait? Pas du tout, mais quel accord l'est-il jamais quand il exige des compromis? Devez-vous exiger la perfection avant de l'approuver? Si tel était votre critère, vous n'adopteriez probablement jamais aucune loi, et aucun accord valable ne serait jamais signé, puisque le mieux est ici l'ennemi du bien. Transformer les relations politiques, juridiques et économiques entre une majorité et une minorité qui sont voisines et concitoyennes est toujours un tour de force. Le faire avec un sentiment de paix et de bonne volonté, la main tendue, c'est quelque chose qui mérite sincèrement d'être célébré et partagé.

Voilà pourquoi je vous invite instamment à adopter le projet de loi C-9.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai tendance à accepter votre distinction entre la citoyenneté Nishga'a et la citoyenneté canadienne. Je suis porté à croire que, s'il y a jamais un litige qui est porté devant la Cour suprême à ce sujet:

Seule la Loi fédérale sur la citoyenneté peut déterminer les critères d'acquisition de la citoyenneté en droit national ou international.

Je n'ai aucun problème avec ça.

Par contre, vous n'avez rien dit, me semble-t-il, sur la question dont nous parlions il y a un instant, le troisième palier de gouvernement. Ce n'est pas un élément direct du projet de loi mais c'en est certainement un élément indirect. Vous connaissez fort bien, j'en suis sûr, toutes les causes qui ont été portées devant

aboriginal people. As was said a few minutes ago, the court has not ruled on the question of whether or not there is such a thing as a third order of government. However, they have ruled often, and adequately in my opinion, on aboriginal rights, and we all agree with those.

I would like to know whether you consider that, in section 35, there is an inherent right to a third order of government, or whether this question is still unsettled.

**Mr. Morse:** Let me answer your question — I think it is almost a two-part question — with “yes” to both. I think that section 35(1), within the concept of the phrasing on existing aboriginal and treaty rights, does include an inherent right for the aboriginal peoples referred to in that section to govern their own affairs.

Having said that, though, I would not say that the Canadian courts have decisively resolved this issue. There is a certain level of uncertainty, as there always is until one gets a decisive determination from the Supreme Court. Even then, as we know, the court can subsequently change its mind somewhat, so that things may only be decisive for a period of time.

I have several reasons for taking that view. First, I draw some comfort from the approach of the United States Supreme Court on this issue. From its earliest days, back to *Fletcher v. Peck*, and particularly the trilogy of *Johnson v. M'Intosh*, *Cherokee Nation v. Georgia*, and *Worcester v. Georgia*, the Supreme Court has spoken of Indian tribes in the United States as being domestic-dependent nations. That was, in part, a political compromise coming from the courts and, in part, a reflection of the demographic, economic and military realities that existed in the United States at the time.

Also, in part, it is an attempt to try to reconcile the reality that the Supreme Court of Canada, in the Dickson and Lamer courts, have been raising for us recently, and that is that when the newcomers came, there were Indians here occupying the territory and operating as nations, as political governments, and clearly with the capacity to enter into treaties. American law and Canadian law, as with the *Sioui* case, have accepted that that was a reality that clearly continued for many years after that.

The American attempt to come to grips with that, while at the same time asserting international sovereignty of the newly created United States, was to impose a compromise on Indian tribes that said, “You are still sovereign, but you are now sovereign within our international sphere and within our external borders.” Those decisions have been repeatedly and favourably cited by the Canadian courts, including the Supreme Court of Canada, on the concept of aboriginal title because those cases also dealt with that issue.

While the Supreme Court of Canada has not addressed this issue of self-government and inherent right of self-determination — or sovereignty, to use the American language — those same cases have, without question, been fully embraced. That suggests

la Cour suprême au cours des 10 dernières années au sujet des Autochtones. Comme on l'a dit il y a quelques minutes, la Cour n'a pas rendu de décision sur la question de savoir s'il existe ou non un troisième palier de gouvernement. En revanche, elle a rendu de nombreux jugements, de manière adéquate à mon avis, sur les droits des Autochtones, et nous sommes tous d'accord avec ça.

J'aimerais savoir si vous considérez qu'il y a dans l'article 35 un droit inhérent à un troisième palier de gouvernement, ou si cette question reste pendante.

**M. Morse:** Je répondrai à votre question — qui contient presque deux volets — par un double oui. J'estime que le paragraphe 35(1), tels qu'y sont formulés les droits ancestraux existants et les droits issus des traités, comprend un droit inhérent des peuples autochtones à régir leurs propres affaires.

Cela dit, toutefois, je n'irais pas jusqu'à dire que les tribunaux canadiens ont réglé cette question une fois pour toutes. Il existe un certain degré d'incertitude, et il y en aura toujours un tant que l'on n'aura pas de décision définitive de la Cour suprême. Et même alors, d'ailleurs, vous le savez bien, la Cour pourrait changer d'avis plus tard, ce qui veut dire que les choses ne sont jamais définitives que temporairement.

Plusieurs raisons m'amènent à cette conclusion. Premièrement, je m'appuie sur l'approche de la Cour suprême des États-Unis dans ce domaine. Dès ses premiers jours, avec *Fletcher c. Peck*, et particulièrement avec la trilogie *Johnson c. McIntosh*, *Cherokee Nation c. Georgia* et *Worcester c. Georgia*, la Cour suprême a parlé des tribus indiennes des États-Unis comme étant des nations en situation de dépendance. Cela reflétait dans une certaine mesure un compromis politique de la part des tribunaux et, aussi, le reflet de la réalité démographique, économique et militaire des États-Unis à l'époque.

C'était aussi en partie un effort de prise en compte de la réalité exprimée récemment par la Cour suprême du Canada, avec les Cours Dickson et Lamer, qui est que, lorsque les immigrants sont arrivés, le territoire était déjà occupé par des Indiens qui vivaient comme nations dotées de gouvernements politiques et ayant autrement la capacité de négocier des traités. Le droit américain claimant que le droit canadien, avec l'arrêt *Sioui*, a reconnu qu'il s'agit là d'une réalité qui a clairement continué longtemps après.

L'effort américain de prise en compte de cette réalité, tout en affirmant la souveraineté internationale des États-Unis nouvellement créés, s'est traduit par l'imposition d'un compromis aux tribus indiennes, en leur disant : «Vous êtes encore souveraines mais vous êtes désormais souveraines à l'intérieur de notre sphère internationale et à l'intérieur de nos frontières extérieures». Ces décisions ont constamment et favorablement été évoquées par les tribunaux canadiens, y compris par la Cour suprême du Canada, au sujet du concept de droit de propriété autochtone, étant donné que ces arrêts portaient aussi sur cette question.

S'il est vrai que la Cour suprême du Canada ne s'est pas penchée sur la question de l'autonomie gouvernementale et du droit inhérent à l'autodétermination — ou à la souveraineté, pour employer l'expression américaine — elle a incontestablement

to me that we have, in fact, embraced the American doctrine of aboriginal title.

With that went a recognition of continuing residual sovereignty for the Indian tribes. That is one thing.

Second, we are seeing Canadian jurisprudence develop in a way that recognizes the capacity of aboriginal nations to engage in treaty making. Clearly the courts have said, both in the U.S. and Canada, that those terms are chosen by non-aboriginal governments.

If we chose the word "treaty," knowing our experience from treaty making with other nations in Europe, we did so for a reason; we regarded our treaty partners as having the capacity to enter into treaties. If we say that today they have not inherited the same capacity to govern themselves that existed previously, and therefore the same capacity to enter into treaties, then how did they lose it? The only rationale would be that the power was somehow given up willingly through a treaty, and clearly that does not apply here. Perhaps it was expressly extinguished through some superior power of the Crown prior to 1982, but no one has been able to identify such an action. Thus we do not have anything to suggest that their power disappeared.

In light of the *Delgamuukw* decision, the Supreme Court has said that our approach towards aboriginal title in Canada is to recognize that the content of that title is determined under traditional aboriginal law.

We have had about 150 years of Canadian courts recognizing traditional aboriginal laws in certain selected areas, particularly in terms of family law governing marriage, divorce and adoption. We have adopted Cree or Dene or Inuit law as being valid law that should be respected, recognized and enforced within the Canadian courts.

Now the Supreme Court has said that the same is true for determining aboriginal title. If traditional aboriginal law pours the content into aboriginal title, then what is the source of that aboriginal law, except a continuing right to govern themselves, to be the enactors of the law that the common law is now recognizing?

With that decision, in particular, the Supreme Court of Canada, following on some of their prior comments in *Pamajewon* and *Sioui*, displays an unstated recognition that aboriginal peoples have not only the power to negotiate treaties, but also the continuing power to determine the content of what is now substantive Canadian law. If you can make law, you are a government. If that is the law that is recognized by section 35, then that right is included within it.

**Senator Beaudoin:** That is interesting. I am inclined to agree with you, but the problem is not entirely settled at this stage. In the *Delgamuukw* case, and in some others, the Supreme Court has not gone that far, but perhaps they will in the future. I would not be surprised. Chief Justice Lamer was very prudent and clear. I am satisfied with that answer.

adopté les mêmes thèses. Cela me porte à croire que nous avons en fait embrassé la doctrine américaine de droit de propriété autochtone.

Cela s'est accompagné d'une reconnaissance de la souveraineté résiduelle continue des tribus indiennes. C'était ma première réponse.

La deuxième est que nous voyons naître une jurisprudence canadienne fondée sur la reconnaissance de la capacité des nations autochtones à signer des traités. Autant aux États-Unis qu'au Canada, les tribunaux ont clairement affirmé que ces termes ont été choisis par les gouvernements non autochtones.

Si nous avons choisi le mot «traité», considérant notre expérience de la signature de traités avec d'autres nations en Europe, c'était pour une raison. C'est parce que nous considérons que nos partenaires avaient la capacité de signer des traités. Dire aujourd'hui qu'ils n'ont pas hérité de la même capacité à se gouverner qu'ils possédaient autrefois, et donc de la même capacité de signer des traités, oblige à demander comment ils auraient perdu cette capacité. La seule explication serait qu'ils auraient au fond cédé volontairement ce pouvoir par traité, ce qui n'est manifestement pas le cas. Peut-être ce pouvoir a-t-il été expressément éteint par le truchement d'un pouvoir supérieur de la Couronne avant 1982, mais personne n'est en mesure d'identifier une telle action. Donc, rien ne permet de penser que ce pouvoir soit disparu.

À la lumière de l'arrêt *Delgamuukw*, la Cour suprême a déclaré que notre approche du droit de propriété autochtone au Canada doit être de reconnaître que le contenu de ce droit est déterminé d'après le droit autochtone traditionnel.

Pendant près de 150 ans, les tribunaux canadiens ont reconnu les droits autochtones traditionnels dans certains domaines choisis, notamment dans celui du droit de la famille régissant le mariage, le divorce et l'adoption. Nous avons admis le droit cri, déné ou inuit comme étant un droit valide qui doit être respecté, reconnu et mis en oeuvre dans le cadre du droit canadien.

Aujourd'hui, la Cour suprême nous dit que cela vaut aussi pour la détermination du titre autochtone. Si c'est le droit autochtone traditionnel qui détermine la teneur du droit de propriété autochtone, quelle est donc la source de ce droit autochtone si ce n'est un droit continu de se gouverner, le droit d'adopter des lois qui sont maintenant reconnues en common law?

C'est surtout avec cet arrêt que la Cour suprême du Canada, suite à ses commentaires antérieurs dans les arrêts *Pamajewon* et *Sioui*, exprime sans le dire la reconnaissance que les peuples autochtones ont non seulement le pouvoir de négocier des traités mais aussi le pouvoir continu de déterminer la teneur de ce qui est aujourd'hui le droit canadien positif. Si vous pouvez adopter une loi, vous êtes un gouvernement. Si c'est cette loi qui est reconnue par l'article 35, alors ce droit en fait partie.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est intéressant. J'ai tendance à être d'accord avec vous mais le problème n'est pas encore complètement réglé. Dans *Delgamuukw*, et dans d'autres arrêts, la Cour suprême n'est pas allée aussi loin, même si elle le fera peut-être plus tard. Je n'en serais pas surpris. Le juge en chef Lamer était très prudent et clair. Je suis satisfait de cette réponse.

**Senator Grafstein:** I found your presentation fascinating, but I would like to deal with one subject that I am trying to study quickly, namely, the essence of Canadian citizenship. You have given the same answer as the minister, namely, that citizenship as it applies to the Nisga'a is different from citizenship under the Canadian Citizenship Act.

Let me explain my concern here. You said to Senator Beaudoin that there is sovereignty within sovereignty. In other words, there is national sovereignty within the envelope of federal sovereignty. Therefore, within the encapsulated circle of sovereignty, one expression of it is the right to make laws within the confine. I use that as a term of description for the moment.

The Nisga'a have decided — and we have heard testimony to this effect and you have agreed with it — to define themselves as Nisga'a citizens. Citizenship, as we understand it in Canada and under the Citizenship Act, is very clear-cut and not very complicated. The Citizenship Act is clear that "citizen" means a Canadian citizen. That is the definition under the act.

What flows from that is more interesting. Obviously the essence of citizenship is equal treatment but, more importantly, the political right to vote, including the right to run for office. Those are paramount rights.

The Nisga'a have decided, because of their sovereignty within sovereignty, not to extend that equal right to the minorities within their jurisdiction, even though it is fair to say that with 100 as opposed to the few thousand, the minority would never present a problem.

Having accepted the European notion that with nationhood or sovereignty comes citizenship, then why would you not take the next step under the European thesis, toward the minority rights entailed in citizenship? In other words, why do we take two-thirds of the package and not the last third? In these circumstances, there is no clear or present danger of the minority undermining the cultural and linguistic sovereignty of the Nisga'a on Nisga'a lands. This is a political argument, not a constitutional one.

**Mr. Morse:** I understand. Part of your premise is that the non-Nisga'a Canadian citizens in the area are a small population now so they are not a source of concern. I suspect that the ancestors of the Nisga'a, like other First Nations people across the country, once thought too. Things have changed. Clearly, there are no guarantees for the Nisga'a that their situation in the Nass will not change.

From the political/legal view, the agreement sets out law-making authority for the Nisga'a Nation in reference to their citizens and not, by and large, non-citizens. If you carry your argument through, the logic would be that non-Nisga'a people should have the right to vote if they are being fully governed by the Nisga'a government. However, if that government is largely restricted in its authority to its own citizens, then why would it extend the vote to people who are not fully governed by its laws? The non-Nisga'a residents of the Nass Valley are still property

**Le sénateur Grafstein:** J'ai trouvé votre exposé tout à fait fascinant mais j'aimerais aborder une question qui m'intéresse beaucoup en ce moment, l'essence de la citoyenneté canadienne. Vous m'avez donné la même réponse que le ministre, c'est-à-dire que la citoyenneté qui s'applique aux Nisga'a est différente de la citoyenneté en vertu de la Loi canadienne sur la citoyenneté.

Je vous expose mon problème. Vous avez dit au sénateur Beaudoin qu'il existe une souveraineté à l'intérieur de la souveraineté. Autrement dit, il existe une souveraineté nationale dans l'enveloppe de la souveraineté fédérale. En conséquence, à l'intérieur du cercle de la souveraineté, l'une des expressions de celle-ci est le pouvoir d'adopter des lois.

Les Nisga'a ont décidé de se définir comme citoyens Nishga'a — nous avons recueilli des témoignages à cet effet et vous avez exprimé votre accord. La citoyenneté, telle que nous l'entendons au Canada et dans la Loi sur la citoyenneté, est une notion très claire et peu compliquée. La Loi sur la citoyenneté indique clairement que «citoyen» veut dire «citoyen canadien». Telle est la définition dans la Loi.

Ce qui en découle est plus intéressant. Évidemment, l'essence de la citoyenneté est l'égalité de traitement mais, plus important encore, le droit politique de voter, y compris le droit d'être candidat à une élection. Ces droits sont primordiaux.

Les Nishga'a ont décidé, à cause de leur souveraineté à l'intérieur de la souveraineté, de ne pas étendre ce droit aux minorités situées à l'intérieur de leur champ de pouvoir, même s'il paraît évident que la minorité concernée ne poserait jamais de problème puisqu'il s'agit d'une centaine de gens à peine par rapport à quelques milliers.

Si l'on accepte la notion européenne que le concept de nation ou de souveraineté s'accompagne de celui de citoyenneté, pourquoi ne pas faire le pas suivant selon cette thèse européenne au sujet des droits de la minorité inclus dans la citoyenneté? Autrement dit, pourquoi prendre les deux tiers de la définition et pas le reste? Il ne semble y avoir aucun risque évident ou immédiat que la minorité cause un préjudice à la souveraineté culturelle ou linguistique des Nishga'a sur le territoire Nishga'a. C'est un argument politique, pas constitutionnel.

**M. Morse:** Je comprends. Votre postulat est en partie que les citoyens canadiens non Nishga'a de la région ne sont pas nombreux aujourd'hui et ne posent donc pas de problème. Je soupçonne que les ancêtres des Nishga'a, comme les autres Premières nations du pays, ont dû penser ça aussi autrefois. On a vu le résultat. Rien ne garantit aux Nishga'a que leur situation dans la vallée de la Nass ne changera jamais.

Du point de vue politico-juridique, l'accord donne à la nation Nishga'a le pouvoir d'adopter des lois au sujet de ses citoyens et non pas, dans l'ensemble, au sujet des non-citoyens. Si vous poussez l'argument, la logique serait que les non-Nishga'a devraient avoir le droit de voter s'ils sont pleinement gouvernés par le gouvernement Nishga'a. Par contre, si le pouvoir de ce gouvernement est essentiellement limité à ses propres citoyens, pourquoi ce gouvernement donnerait-il le droit de vote à des gens qui ne sont pas pleinement assujettis à ses lois? Les résidents non

owners, still pay their property taxes, and are still governed by the other orders of government that are present on the lands.

Therefore, they will still be voting in the elections for the governments that will directly affect them as residents.

If they were voting in the Nishga'a election as citizens, then presumably they would not be voting in any regional government elections held.

**Senator Grafstein:** I will not belabour this point. However, I wish to conclude with a final comment. When I say that there is no clear and present danger, this agreement provides for collective ownership of land. All that land is under the total control of the Nishga'a government. There is no question here these lands, in effect, adhere to the Nishga'a. There are holes in doughnuts that are outside that. I deal with those in part. We have also been told that there are residents — that is, people who work within the Nishga'a community — who are non-Nishga'a citizens. Again importing European ideas, which were foreign to the aboriginal people before the so-called discovery, they have adopted, in part, the terminology of nationhood and citizenship. There is no clear and present danger that the minority will ever overwhelm the majority in the current context. I will leave it at that.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Morse. I want to recall that a previous chairman, Senator Marchand, used to opine that the aboriginals had a poor immigration policy.

Our last witnesses are from the Gitksan Nation and I invite them to the table.

Honourable senators have heard many references to the *Delgamuukw* decision. One of these gentlemen will introduce himself as the person referred to in that particular decision.

It was the Gitksan Nation that, through its perseverance, achieved through the courts the results of *Delgamuukw*, which is such a significant and pivotal part of aboriginal rights today.

I understand that Charlotte Sullivan will lead off.

**Ms Charlotte Sullivan, Gitksan Nation:** Honourable senators, colleague chiefs, ladies and gentlemen, I should first like to thank the senate committee for inviting us to appear to express our concerns about Bill C-9. It is with heavy hearts that we point out the shortcomings in a vital piece of legislation that Canada is about to pass. Our hearts are heavy because we, along with other aboriginal nations across Canada, have longed for the day when we would see justice served with respect to aboriginal title and rights.

It is not without regret that we point out that Bill C-9 infringes on the title and rights of several hundred Gitksan House members. Specifically, the provisions for fisheries and wildlife management, and some of the fee simple land allocations, include lands that are within Gitksan House territories. Also, the renaming of several important Gitksan heritage sites is simply rewriting history.

Nishga'a de la vallée de la Nass sont des propriétaires fonciers qui paient toujours leurs taxes foncières et qui sont toujours régis par les autres paliers de gouvernement présents sur le territoire.

En conséquence, ils continueront de voter pour les gouvernements qui les touchent directement en tant que résidents.

S'ils devaient voter lors des élections des Nishga'a, à titre de citoyens, je suppose qu'ils ne devraient pas voter lors des élections pour un gouvernement régional quelconque.

**Le sénateur Grafstein:** Je n'insiste pas sur ce point. Quand je dis qu'il n'y a pas de danger évident ou imminent, cet accord prévoit la propriété collective des terres. Toutes les terres sont sous le contrôle total du gouvernement Nishga'a. Il ne fait aucune doute que ces terres sont les terres des Nishga'a. Il y a par contre quelques parcelles qui n'en font pas partie, et ce sont celles qui m'intéressent ici. On nous a dit qu'il y a des résidents — c'est-à-dire des gens qui travaillent dans la communauté Nishga'a — qui sont des non-Nishga'a. Puisqu'on adopte les thèses européennes, qui étaient étrangères aux Autochtones avant la soi-disant découverte, ceux-ci ont adopté en partie les notions de nation et de citoyenneté. Il n'existe aucun danger évident ou imminent que la minorité écrasera jamais la majorité dans le contexte actuel. J'en reste là.

**Le président:** Merci beaucoup, professeur Morse. Je me souviens qu'un ancien président, le sénateur Marchand, avait l'habitude de dire que les Autochtones avaient eu une mauvaise politique de l'immigration.

Nos derniers témoins sont des représentants de la Nation gitksane, que j'invite à s'avancer.

Les honorables sénateurs ont beaucoup entendu parler ce soir de l'arrêt *Delgamuukw*. Vous allez avoir l'occasion de rencontrer ce monsieur puisqu'il fait partie du prochain groupe de témoins.

C'est la Nation gitksane qui, par sa détermination, a obtenu l'arrêt *Delgamuukw* qui joue un rôle tellement important et crucial sur le plan des droits autochtones d'aujourd'hui.

Je crois comprendre que Charlotte Sullivan va commencer.

**Mme Charlotte Sullivan, Nation gitksane:** Honorables sénateurs, collègues chefs, mesdames et messieurs, je tiens d'abord à remercier le comité sénatorial qui nous a invités à comparaître pour exprimer nos préoccupations au sujet du projet de loi C-9. C'est le cœur lourd que nous soulignons les insuffisances du texte législatif crucial que le Canada est sur le point d'adopter. Nous avons le cœur lourd parce que, tout comme d'autres nations autochtones du Canada, nous attendions depuis longtemps le jour où justice serait rendue en ce qui concerne le titre et les droits autochtones.

Ce n'est pas sans regret qu'il nous faut souligner que le projet de loi C-9 empiète sur le titre et les droits de plusieurs centaines de membres de la Nation gitksane. En particulier, les dispositions relatives à la gestion des pêches et de la faune, ainsi que celles concernant quelques-unes des terres attribuées en fief simple, touchent des terres qui se trouvent sur le territoire de la Nation gitksane. En outre, rebaptiser plusieurs sites importants du patrimoine gitksan revient tout simplement à réécrire l'histoire.

The Gitksan have made serious and genuine efforts to resolve this issue directly with the Nisga'a, but have faced a lack of good faith on the part of their neighbours. Canada has resisted attempts to ensure that Gitksan title and rights are not infringed, resulting in a lawsuit being commenced by the Gitanyow chiefs of the Gitksan Nation.

It is important to understand that the Gitksan cannot call the matters at issue "an overlap". In our eyes, and according to Gitksan laws, the actions of the Nisga'a, in which Canada and British Columbia are complicit, amount to an outright land grab. As has been stated by some of our chiefs, such actions amounted in the past to a declaration of war. The Crown is a party to an act of aggression.

The Nass area of the Nisga'a Final Agreement, which is territory claimed by the Nisga'a Tribal Council, includes approximately one-quarter of the Gitksan House territories. The NFA gives the Nisga'a certain rights within Gitksan House territories, including joint salmon fishery and wildlife management rights, as well as fee simple lands.

By overstating the extent of their territories, the Nisga'a Tribal Council has negotiated settled lands, Nisga'a lands, that amount to 25 per cent of their legitimate claim. The tribal council claimed more than three times their historic territories, and will end up with 1,930 square kilometres out of approximately 7,800 square kilometres to which they can prove title. This misrepresentation may have repercussions on the eventual settlements obtained by other aboriginal nations in British Columbia.

I should now like to describe the framework of the overlap situation.

The Supreme Court of Canada has made statements on overlapping claims, of which the Crown should be aware. In his final statements in *Delgamuukw*, Chief Justice Lamer said:

By ordering a new trial, I do not necessarily encourage the parties to proceed to litigation and to settle their disputes through the courts. As was said in *Sparrow*, at p. 1105, s. 35(1) "provides a solid constitutional base upon which subsequent negotiations can take place." Those negotiations should also include other aboriginal nations which have a stake in the territory claimed. Moreover, the Crown is under a moral, if not a legal duty to enter into and conduct those negotiations in good faith.

Tom Molloy, when he was the chief negotiator for Canada at the Gitksan table, in a letter dated January 11 1996, urged the Gitksan to conclude an overlap agreement with the Nisga'a. He quoted a document entitled, "The Federal Guidelines for the Settlement of Overlapping Comprehensive Claims or Treaties" dated February 15 1994, that stated a clear preference for allowing aboriginal groups with overlapping traditional territories to reach

Les Gitksans ont déployé des efforts sérieux et sincères pour résoudre ce problème directement avec les Nishga'a mais ils ont fait face à un manque de bonne foi de la part de leurs voisins. La Canada s'est opposé aux tentatives destinées à s'assurer que le titre et les droits des Gitksans ne soient pas enfreints, ce qui a entraîné une poursuite intentée par les chefs gitanyows de la Nation gitksane.

Il importe de comprendre que les Gitksans ne peuvent pas appeler les questions en jeu un «chevauchement». À nos yeux et selon les lois gitksanes, les actes des Nishga'a, dont le Canada et la Colombie-Britannique sont complices, équivalent carrément à une saisie de nos terres. Comme l'ont déclaré certains de nos chefs, de tels actes équivalaient dans le passé à une déclaration de guerre. La Couronne est clairement partie à une agression.

La région de la Nass de l'Accord définitif Nishga'a, qui constitue le territoire réclamé par le Conseil tribal des Nishga'a, englobe approximativement un quart des territoires de la Nation gitksane. L'ADN accorde aux Nishga'a certains droits à l'intérieur des territoires de la Nation gitksane, notamment des droits communs de pêche au saumon et de gestion de la faune, ainsi que des terres en fief simple.

En exagérant la superficie de ses territoires, le Conseil tribal des Nishga'a a négocié des terres visées par le règlement, les terres des Nishga'a, qui représentent 25 p. 100 de leur revendication légitime. Le Conseil tribal des Nishga'a a revendiqué plus de trois fois ses territoires historiques et il se retrouvera avec 1 930 kilomètres carrés, sur un total approximatif de 7 800 kilomètres carrés, pour lesquels il peut prouver un titre. Cette déclaration inexacte peut avoir des répercussions sur les règlements définitifs qu'obtiendront d'autres nations autochtones en Colombie-Britannique.

Je voudrais maintenant aborder la question des chevauchements.

La Cour suprême du Canada a fait des déclarations sur le chevauchement des territoires revendiqués, dont la Couronne devrait avoir connaissance. Dans son exposé final de l'affaire *Delgamuukw*, le juge en chef Lamer a dit:

En ordonnant la tenue d'un nouveau procès, je n'encourage pas nécessairement les parties à introduire une instance et à régler leurs différends devant les tribunaux. Comme il a été dit dans *Sparrow*, à la page 1105, le paragraphe 35(1) «procure un fondement constitutionnel à partir duquel des négociations ultérieures peuvent être entreprises». Devraient également participer à ces négociations les autres nations autochtones qui ont un intérêt dans le territoire revendiqué. En outre, la Couronne a l'obligation morale, sinon légale, d'entamer et de mener ces négociations de bonne foi.

Tom Molloy, lorsqu'il était négociateur en chef pour le Canada à la table gitksane, a, dans une lettre datée du 11 janvier 1996, prié instamment les Gitksans de conclure un accord de chevauchement avec les Nishga'a. Il citait un document intitulé «Lignes directrices fédérales pour le règlement de revendications ou de traités globaux chevauchants, 15 février 1994», qui indiquait clairement que l'on préférerait permettre aux groupes autochtones

agreement among themselves on their future use of the overlap area. Absent such agreements, the guidelines go on to "Set out a series of steps that negotiators can follow in helping aboriginal groups to overcome impasses".

Finally, the guidelines state that the federal government is prepared to move forward in the absence of an overlap agreement if (a) the group that is ready to settle has negotiated with its neighbour in good faith; (b) measures taken to resolve the impasse have proven to be unsuccessful; and (c) the treaty contains an explicit statement that it will not affect any aboriginal or treaty rights of any other aboriginal group.

Although the direction of the Supreme Court of Canada came after the conclusion of the NFA, the Gitksan should have been invited to participate directly in the Nisga'a negotiations.

The federal government knew of the infringement of Gitksan title and rights by the Nisga'a Tribal Council. The federal negotiator on the Nisga'a file had direct knowledge of the impact of the NFA on the Gitksan. Tom Molloy, prior to his appointment to the Nisga'a table, was the chief negotiator for Canada at the Gitksan and Gitanyow. As well, the Gitksan have sent extensive correspondence to Canada and British Columbia in an attempt to have their concerns addressed in a serious fashion prior to the three parties committing themselves to the execution of the NFA.

Many times over the past 30 years, Gitksan and Gitanyow chiefs have met with the Nisga'a to try to resolve a constantly expanding claim by the Nisga'a Tribal Council. Finally, in 1995, under a joint Gitksan/Nisga'a protocol, the Gitksan presented the Nisga'a leadership with an exhaustive study of all known evidence bearing on the overlap issue that concluded that the Nisga'a boundary is between the Tchitin and the Kinskuch rivers. Some of you have seen the evidence in the document entitled, "Tribal Boundaries in the Nass Watershed".

We have yet to understand why the Crown is intent on infringing on our title and rights. We know why the political imperative of the New Democratic Party took over the process in British Columbia and we will survive what is happening on that political front. British Columbians are a tolerant and optimistic people, in spite of the games that are played in provincial politics. We believe that the people in this chamber have a duty to take the serious steps necessary to ensure that the Nisga'a Final Agreement works for all Canadians, including those of us who are not in the good books of the Department of Indian Affairs.

In spite of a reasonable federal policy that Tom Molloy quoted to us, we are the victims of a series of bad, politically motivated negotiations. The minister has acknowledged that the NFA was negotiated outside the B.C. Treaty Commission process. The minister knows that the federal overlap policy does not and has not been applied to the Nisga'a Final Agreement.

ayant des territoires traditionnels chevauchants d'arriver entre eux à un accord sur l'utilisation future de ces territoires. En l'absence d'une telle entente, les lignes directrices «énoncent une série de mesures que les négociateurs peuvent suivre pour aider les groupes autochtones à résoudre les impasses».

Finalement, les lignes directrices stipulent que le gouvernement fédéral est prêt à aller de l'avant en l'absence d'une entente de chevauchement si (a) le groupe qui est prêt à régler a négocié de bonne foi avec ses voisins; (b) les mesures prises pour résoudre l'impasse se sont révélées infructueuses; et (c) le traité contient une déclaration explicite qu'il n'affectera aucun droit ancestral ou issu d'un traité de n'importe quel autre groupe autochtone.

Même si la Cour suprême du Canada n'a fixé son orientation qu'après la conclusion de l'ADN, les Gitksans auraient dû être invités à participer directement aux négociations avec les Nishga'a.

Le gouvernement fédéral connaissait la transgression du titre et des droits par le Conseil tribal des Nishga'a. Le négociateur fédéral dans le dossier Nishga'a connaissait directement l'incidence de l'ADN sur les Gitksans. Tom Molloy, avant sa nomination à la table des Nishga'a, était le négociateur en chef pour le Canada aux tables des Gitksans et des Gitanyows. En outre, les Gitksans ont envoyé de nombreuses lettres aux gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique pour que leurs préoccupations soient examinées sérieusement avant l'époque où les trois parties se sont engagées elles-mêmes à mettre en oeuvre l'ADN.

À maintes reprises au cours des 30 dernières années, les chefs gitksans et gitanyows ont rencontré les Nishga'a pour essayer de résoudre une revendication toujours plus vaste du Conseil tribal des Nishga'a. Finalement, en 1995, en vertu d'un protocole conjoint entre les Gitksans et les Nishga's, les Gitksans ont présenté aux dirigeants Nishga'a une étude exhaustive de toutes les preuves connues, portant sur la question du chevauchement, qui concluait que la frontière Nishga'a se situe entre les rivières Tchitin et Kinskuch. Certains d'entre vous ont vu les preuves dans l'ouvrage intitulé «Tribal Boundaries in the Nass Watershed».

Nous ne comprenons toujours pas pourquoi la Couronne tient à transgresser notre titre et nos droits. Nous savons pourquoi l'impératif politique du Nouveau parti démocratique a pris le dessus en Colombie-Britannique et nous survivrons aux événements qui se déroulent sur le front politique. Les gens de la Colombie-Britannique sont gens tolérants et optimistes, en dépit des jeux qui se jouent dans l'arène politique provinciale. Nous croyons que les personnes présentes dans cette Chambre se doivent de prendre les mesures sérieuses qui s'imposent pour assurer que l'Accord définitif Nishga'a soit efficace pour tous les Canadiens, y compris pour ceux d'entre nous qui n'ont pas l'heur d'être dans les bonnes grâces du ministère des Affaires indiennes.

En dépit d'une politique fédérale raisonnable que Tom Molloy nous a citée, nous sommes les victimes d'une série de négociations entreprises pour de mauvaises raisons politiques. Le ministre est convenu que l'ADN a été négocié en dehors du processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Il sait que la politique fédérale en matière de chevauchement ne s'applique pas et n'a pas été appliquée à l'Accord définitif Nishga'a.

Tom Molloy acknowledges the existence of overlaps with not only the Gitksan and Gitanyow, but also the Tahltan and the Tsimshian. With this admission, and with the knowledge of the federal policy on overlaps, how can he come here and argue for the passage of a bill that will surely face court challenges? We challenge the members of this chamber to do the right thing and avoid taking the NFA through the unnecessary rigours of the courts. We have time to come up with an agreement that will stand up to any test.

As stated earlier, the Gitksan developed a set of evidence that has been embodied in a document entitled, "Tribal Boundaries in the Nass Watershed." This document, along with the evidence that is in the hands of the B.C. Supreme Court, is sufficient to prove Gitksan title to all the Gitksan House territories. Federal officials have clear and full knowledge of this evidence.

When Senator Lawson asked the minister about doing the right thing, he stated that the overlap policy of Canada is the right one. We agree. The minister should immediately instruct his departmental officials to come to the Gitksan reconciliation table and we can deal with the overlap issue as a priority matter. The Gitksan reconciliation table, where B.C. occupies a seat, has room for a federal negotiator.

If we take the instructions of the Supreme Court to heart, we can see that it does not limit our interaction with the Crown on treaty discussions. The treaty process is where our aboriginal rights and title are extinguished in favour of specific treaty benefits, usually including a small percentage of the original territory, specific resource access, and cash compensation paid over a period of years. The legacy of that process over the past 100 years is a trail of broken promises, massive unemployment, continued assimilation, and a downtrodden and dysfunctional people.

The Supreme Court, in its wisdom, directed that negotiations are the path to reconciling the pre-existence of Gitksan society with Crown title. Our pre-existence includes Gitksan laws, history, and a system of governance that has clear roles and responsibilities for all citizens of Gitksan territories.

We do not need to forsake being Gitksan and forfeit our rights to the Crown. Our place in the Canadian federation must be as a free people who have access to the resources that the creator gave us. As free people, we can contribute to Canada and uphold our responsibilities as citizens on terms that make sense. The new relationships that we are talking about must include building on the foundations of Gitksan culture.

The Gitksan are committed to negotiations. We certainly hope that this chamber will uphold the honour of the Crown and that two things will be done: First, the matter of the overlap must be

Tom Molloy reconnaît l'existence de chevauchement non seulement avec les Gitksans et les Gitanyows, mais aussi avec les Tahltans et les Tsimshians. En admettant cela et comme il connaissait la politique fédérale en matière de chevauchement, comment peut-il venir aujourd'hui se dire en faveur de l'adoption d'un projet de loi qui sera inévitablement contesté devant les tribunaux? Nous implorons les membres de cette Chambre de prendre la bonne décision pour éviter que l'ADN ne soit soumis aux rigueurs inutiles des tribunaux. Il reste assez de temps pour arriver à un accord qui résistera à toute contestation.

Comme nous l'avons dit, les Gitksans ont préparé un ensemble de preuve que l'on trouve dans le document intitulé «Tribal Boundaries in the Nass Watershed». Ce document, conjugué aux preuves que la Cour suprême de la Colombie-Britannique a en mains, suffit à prouver le titre de propriété des Gitksans sur tous les territoires de la nation gitksane. Les fonctionnaires fédéraux connaissent parfaitement ces preuves.

Quand le sénateur Lawson a demandé au ministre de prendre la bonne décision, celui-ci a déclaré que la politique du Canada en matière de chevauchement est la bonne. Nous sommes d'accord. Le ministre devrait ordonner immédiatement à ses fonctionnaires de se présenter à la table de réconciliation avec les Gitksans afin que nous puissions traiter en priorité du problème du chevauchement. La table de réconciliation des Gitksans, où la Colombie-Britannique a occupé et occupe toujours un siège, a assez de place pour accueillir un négociateur fédéral.

Si nous prenons à cœur les directives de la Cour suprême du Canada, nous pouvons constater que celle-ci ne limite pas notre interaction avec la Couronne aux discussions concernant les traités. Le processus des traités se situe là où nos droits ancestraux et notre titre autochtone sont éteints en faveur des avantages spécifiques d'un traité, incluant habituellement un faible pourcentage du territoire initial, un accès spécifique aux ressources et une indemnisation en espèces étalée sur un certain nombre d'années. L'héritage de ce processus durant le siècle dernier est une longue suite de promesses non tenues, de chômage massif, d'assimilation continue, et de peuple opprimé et dysfonctionnel.

Dans sa sagesse, la Cour suprême a déclaré que les négociations sont la bonne solution pour concilier la préexistence de la société gitksane avec le titre de la Couronne. Notre préexistence englobe les lois gitksanes, l'histoire et un système de gouvernance qui a des responsabilités et des rôles clairs pour tous les citoyens des territoires gitksans.

Nous n'avons pas à renoncer à être Gitksans ni à perdre nos droits au profit de la Couronne. Notre place dans la fédération canadienne peut être celle d'un peuple libre qui a accès aux ressources que le Créateur nous a données. En tant que peuple libre, nous pouvons apporter notre contribution au Canada et assumer nos responsabilités de citoyens dans des conditions raisonnables. Les nouvelles relations dont nous parlons doivent englober la construction de notre avenir en nous appuyant sur les fondations de la culture gitksane.

Les Gitksans s'engagent à entreprendre des négociations. Nous espérons que cette Chambre respectera l'honneur de la Couronne et que deux choses se feront. Premièrement, résoudre avec célérité

dealt with expeditiously and in good faith; second, that you direct the Department of Indian Affairs to come to our reconciliation table and negotiate terms for how we can be assisted in becoming free Gitxsan within Canada.

**Senator St. Germain:** I should like your opinion on the issue of attempting to negotiate in good faith. Could you say that you have had ample negotiations and that you have negotiated in good faith?

I put that question to you, Mr. Derrick, because I believe you have been part of the negotiating process, if there has been one. I am speaking of the overlap situation.

**Mr. Elmer Derrick, Gitxsan Nation:** Over the past 30 years, there have been many attempts to discuss the issues in-depth, but I believe that the Nisga'a treaty negotiations were taken over and driven very much by the political situation in B.C., as well as the need for the federal government to conclude the agreement fairly quickly.

We were involved directly in treaty negotiations for approximately 18 months. As was pointed out, the chief negotiator for Canada at that time was Tom Molloy. Unfortunately, the provincial government walked away from the table so we were left out in the cold. We have not been involved in the B.C. Treaty Commission process since that time.

**Senator St. Germain:** The overlap situation in the case of your nation is much less. Mr. Molloy and others have implied that the overlap situation in the case of the Gitxsan, although not the Gitanyow, is insignificant.

Is it correct that it has been about four years since you have had any involvement in negotiations?

**Mr. Derrick:** We have not been involved in negotiations for several years. The provincial government left our table in February 1997. We were forced back into the court system when they walked away. We have not been able to get the federal government back to the table. They more or less insisted that we come under the B.C. Treaty Commission process and we do not want to give up being Gitxsan in order to be Canadian.

The mass of land that is infringed upon by the Nisga'a Final Agreement amounts to the territories of 11 different house groups.

**The Chairman:** Senator St. Germain, do you know the size of the infringement in hectares?

**Senator St. Germain:** No. However, I do have a map here that shows the area in dispute.

**The Chairman:** We will table the map as an exhibit to tonight's evidence.

Mr. Derrick, in your view, what is the total overlap?

**Mr. Derrick:** The area where our title and rights have been infringed is about 775,000 hectares.

**Senator St. Germain:** Mr. Muldoe, I believe that you have some property on Kwinageese Lake. I do not know whether it is held in fee simple or is part of your inherent right as one of your

et de bonne foi la question du chevauchement; deuxièmement, ordonner au ministère des Affaires indiennes de se présenter à notre table de réconciliation pour négocier les conditions requises afin que le Canada puisse nous aider à devenir des Gitxsans libres au sein du Canada.

**Le sénateur St. Germain:** Je voudrais connaître votre avis sur la question de négocier de bonne foi. Pouvez-vous dire que vous avez amplement négocié et que vous avez négocié de bonne foi?

Je vous adresse cette question, monsieur Derrick, parce que je crois savoir que vous avez participé au processus de négociation, s'il y en a eu un. Je parle du problème du chevauchement.

**M. Elmer Derrick, Nation gitxsane:** Beaucoup de tentatives ont été faites, au cours des 30 dernières années, pour résoudre ces questions, mais je crois que les négociations du traité des Nisga'a ont été phagocytées et impulsées par la situation politique de la Colombie-Britannique, ainsi que par la nécessité pour le gouvernement fédéral de conclure l'accord relativement vite.

Nous avons participé directement à des négociations pendant environ 18 mois. Comme on l'a dit, le négociateur en chef pour le Canada était à l'époque Tom Molloy. Hélas, le gouvernement provincial a quitté la table de négociation, ce qui a tout arrêté. Nous n'avons pas participé depuis lors au processus de la Commission des traités.

**Le sénateur St. Germain:** Le problème des chevauchements est beaucoup moins grave dans votre cas. M. Molloy et d'autres ont laissé entendre qu'il est insignifiant dans le cas des Gitxsans, mais pas dans celui des Gitanyows.

Est-il vrai qu'il n'y a pas eu de négociations pendant près de quatre ans?

**M. Derrick:** Cela fait plusieurs années qu'il n'y a pas de négociations avec nous. Le gouvernement provincial s'est retiré en février 1997, ce qui nous a obligés à retourner devant les tribunaux. Nous n'avons pas pu convaincre le gouvernement fédéral de reprendre les négociations. Il insiste plus ou moins pour que celles-ci se fassent dans le cadre de la Commission des traités, et nous ne voulons pas renoncer à être Gitxsans pour être Canadiens.

Le territoire sur lequel empiète l'Accord définitif Nisga'a représente les territoires de 11 groupes différents de notre nation.

**Le président:** Sénateur St. Germain, voulez-vous connaître la taille de l'empiètement, en hectares?

**Le sénateur St. Germain:** Non, j'ai sous les yeux une carte indiquant la zone contestée.

**Le président:** La carte fera partie des pièces déposées devant le comité.

D'après vous, monsieur Derrick, quelle est la taille totale de la zone contestée?

**M. Derrick:** Le territoire au sujet duquel on empiète sur notre droit de propriété représente environ 775 000 hectares.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur Muldoe, je crois comprendre que vous avez une propriété le long du lac Kwinageese. Je ne sais pas si c'est une propriété en fief simple ou

houses. All the fee simple lands that were granted to the Nisga'a are in fairly strategic locations in the areas of the overlap. In the Gitanyow there are five and there is one just outside of the Gitanyow border in the Gitxsan on Kwinageese Lake.

Have you an interpretation of why these lands were deeded to them when they knew this land was possibly in dispute?

**Mr. George Muldoe, Gitxsan Nation:** The land that was held in fee simple was basically our home. We have two houses in that territory. The houses that those two houses replaced were in existence for hundreds of years. This is the third time those houses have been replaced.

I do not know why this was included as fee simple lands, because 30 or 40 years ago we designated that as a protected area. There are swans nesting in that area and it is grizzly habitat. There is also a famous salmon spawning area in the Kwinageese River, which runs into the Nass.

I do not understand why the Nisga'a have put a fee simple on this land, unless it is a frontal attack on *Delgamuukw*. That is how I have taken it. That land, whether granted as fee simple or not, would not be settled by any Nisga'a.

**Senator St. Germain:** Do you think there was a conflict in Mr. Molloy negotiating for you for a number of years and then moving over to the Nisga'a? Did he know things that would give him an advantage in negotiating for their side after having been on your side?

**Mr. Derrick:** I would not necessarily define it as a conflict, but it troubles us that he knew a lot about what we were talking of in terms of the territories, the history, and the interests that the Gitxsan-Gitanyow people had in the Nass watershed.

I know that as a negotiator he is given instructions and he must proceed according to them. I cannot find a reason for him not knowing about our interests.

**Senator St. Germain:** The negotiations establishing your historical land claims involve quite a costly process. It is my understanding that you must go to the B.C. Treaty Commission to seek funding. Your nation represents 54 houses and approximately 7,000 members on a registered band list. Do you think you have been given adequate consideration at this critical time when your land has been brought into question by another claim? Can you tell us what support you received from the commission and whether you feel it has been fair?

**Mr. Derrick:** We make representations on a regular basis both to the minister and the bureaucrats. We are always told to go through the B.C. Treaty Commission process.

As was stated earlier, we do not want a treaty. We want a set of living agreements that would enable us to reconcile our interests with the Crown. The Crown does not have to bury us in order for us to be good Gitxsan within Canada.

si cela fait partie de votre droit inhérent comme membre de la nation. Toutes les terres en fief simple ont été accordées aux Nishga'a dans des secteurs relativement stratégiques des zones de chevauchement. Il y en a cinq concerne les Gitanyows et il y en a une juste en dehors de la frontière des Gitanyows, qui concerne les Gitxsans sur le lac Kwinageese.

Savez-vous pourquoi ces terres leur ont été cédées, alors qu'on savait qu'elles risquaient de faire l'objet d'un litige?

**M. George Muldoe, Nation gitxsane:** Les terres en fief simple constituaient notre foyer. Deux groupes de notre nation y résident et, avant eux, il y avait d'autres groupes de notre nation qui s'y trouvaient depuis plusieurs siècles. C'est la troisième fois que ces groupes sont remplacés.

Je ne sais pas pourquoi on les a cédées en fief simple car, il y a 30 ou 40 ans, nous les avons désignées zone protégée. On y trouve des habitats de cygnes et de grizzlis. Il y a aussi une célèbre zone de frai du saumon dans la rivière Kwinageese, qui se déverse dans la Nass.

Je ne comprends pas pourquoi les Nishga'a ont obtenu ces terres en fief simple, à moins qu'on ait voulu attaquer de front l'arrêt *Delgamuukw*. C'est comme ça que je vois les choses. Ces terres, qu'elles soient accordées en fief simple ou non, n'ont pas été occupées par les Nishga'a.

**Le sénateur St. Germain:** Pensez-vous qu'il y a un conflit dans le fait que M. Molloy ait négocié pour vous pendant plusieurs années puis soit passé ensuite aux Nishga'a? Possédait-il des informations qui auraient pu lui donner un avantage lorsqu'il négociait pour eux, après avoir été de votre côté?

**M. Derrick:** Je ne dirais pas nécessairement qu'il s'agissait d'un conflit mais nous sommes troublés de savoir qu'il connaissait énormément de choses à notre sujet, du point de vue de nos territoires, de notre histoire et des intérêts des Gitxsans-Gitanyows dans la vallée de la Nass.

Je sais qu'on lui donne des instructions pour négocier et qu'il doit les respecter. Je ne vois pas de raison qu'il ne connaisse pas nos intérêts.

**Le sénateur St. Germain:** Les négociations touchant vos revendications territoriales sont un processus qui coûte cher. Je crois comprendre que vous devez retourner devant la Commission des traités de la Colombie-Britannique pour solliciter des fonds. Votre nation représente 54 groupes et environ 7 000 membres inscrits. Pensez-vous avoir été traités de manière adéquate, à cette étape critique du processus, alors que la propriété de vos terres est remise en question par une autre revendication? Pouvez-vous nous dire quel appui vous avez reçu de la Commission et si vous pensez que celle-ci a été équitable?

**M. Derrick:** Nous faisons régulièrement des démarches auprès du ministre et des fonctionnaires. On nous dit toujours qu'il faut passer par le processus de la Commission des traités.

Comme nous l'avons déjà dit, ce n'est pas un traité que nous voulons. Nous voulons une entente qui nous permettra de concilier nos intérêts avec ceux de la Couronne. Il n'est pas nécessaire pour celle-ci de nous enterrer pour que nous soyons de bons Gitxsans au sein du Canada.

**Senator St. Germain:** You are not looking for an agreement anything like Nisga'a?

**Mr. Derrick:** No, we are not.

**Senator Sparrow:** Is it correct that, if this agreement goes through, your only recourse is through the courts, which is a costly process?

**Mr. Derrick:** That is what we believe, yes. Our only recourse in protecting our title and rights is to take legal action.

**Senator Grafstein:** The witness mentioned — and I hope I did not take it out of context — that this group was interested in an agreement as opposed to a treaty. I took from that — and tell me if I am wrong — that they want to settle their property rights as opposed to “some aspiration of political rights”. Am I right about that?

**Mr. Derrick:** We now have a series of agreements, which are working, living agreements, with both governments. We have an agreement on fisheries that actually works. We have agreements in some sectoral areas such as health and education that work. Because we are in the process of nation building with the rest of British Columbia, and Canada, we do not think that the time is right for us to write down things that could be termed a “treaty”.

**Senator Christensen:** Do you have any concerns about what may happen to future negotiations if, in fact, this treaty is not ratified?

**Mr. Derrick:** We believe that good, responsible governments can deal with this matter either in the next few years or in the next two decades. Our timelines are such that we see the entire objective of being free Gitksan within Canada taking about 100 years. It took us more than 100 years to get into a situation where we are totally dependent, where a lot of our people are downtrodden and have had resource rights taken away. It will take some time for us to get on our feet again. We believe that instead of playing a role as keepers of a prison, the Government of Canada should help us do that.

As was stated earlier, it is with heavy hearts that we come here to say what we are saying tonight with respect to Bill C-9. We fought alongside the Nisga'a, the Tsimshian and the other people across British Columbia and the country for due title and rights. The Supreme Court correctly recognized our position in December 1977. We are prepared to build new relationships based on what the court said. We do not want to be a burden on the Crown and we do not want the Crown to be a burden on us. I believe that we can sit down, using the Nisga'a Final Agreement as developed, and proceed to forge better relationships among all of us, including the Crown and the Nisga'a.

**The Chairman:** Thank you very much for that positive answer.

**Senator Andreychuk:** I am a little confused on the time frames. Was the Nisga'a agreement completed, to your knowledge, and then your negotiations broke down when you walked away from the table, or the province did?

**Le sénateur St. Germain:** Vous n'essayez pas de négocier un accord comme celui des Nishga'a?

**M. Derrick:** Non.

**Le sénateur Sparrow:** Est-il vrai que votre seul recours, si cet accord est ratifié, sera d'aller devant les tribunaux, ce qui coûte cher?

**M. Derrick:** Oui, c'est ce que je pense. Ce sera notre seule solution pour protéger nos droits.

**Le sénateur Grafstein:** Le témoin a dit — et j'espère que je ne le cite pas hors contexte — qu'il souhaite trouver une entente plutôt qu'obtenir un traité. Je conclus de cela — et vous me direz si je me trompe — qu'il souhaite régler ses droits de propriété plutôt qu'obtenir la satisfaction de «droits politiques». Ai-je raison?

**M. Derrick:** Nous avons déjà négocié une série d'ententes qui sont efficaces avec les deux gouvernements. Nous avons une entente sur la pêche qui marche bien. Nous avons des ententes dans certains secteurs comme la santé et l'éducation, et elles marchent bien. Comme nous sommes engagés dans un processus d'édification de la nation avec le reste de la Colombie-Britannique et avec le Canada, nous ne pensons pas qu'il soit opportun pour le moment de conclure ce que l'on pourrait appeler un «traité».

**Le sénateur Christensen:** Avez-vous des inquiétudes au sujet des négociations futures au cas où ce traité ne serait pas ratifié?

**M. Derrick:** Nous pensons que des gouvernements responsables et honnêtes pourraient régler cette question dans les prochaines années ou dans les deux prochaines décennies. Vous savez, nous ne pensons pas que notre objectif ultime, qui est d'être des Gitksans libres au sein du Canada, puisse être atteint avant une centaine d'années. Il nous a fallu plus de 100 ans pour arriver dans la situation actuelle où nous sommes totalement dépendants, beaucoup de nos membres sont désespérés et nos droits sur les ressources naturelles nous ont été pris. Il faudra donc un certain temps pour que nous puissions nous rétablir. Nous pensons que le gouvernement du Canada devrait nous y aider au lieu de jouer le rôle de gardien de prison.

Comme on l'a déjà dit, c'est le cœur lourd que nous sommes venus ici exposer notre position sur le projet de loi C-9. Nous avons en effet lutté aux côtés des Nishga'a, des Tsimshians et des autres nations de la Colombie-Britannique et du pays pour faire reconnaître nos droits. La Cour suprême a reconnu la légitimité de notre position en décembre 1977. Nous sommes prêts à forger de nouvelles relations sur cette base. Nous ne souhaitons pas être un fardeau pour la Couronne mais nous ne souhaitons pas non plus que celle-ci en soit un pour nous. Je pense que nous pourrions fort bien entreprendre des pourparlers, en tenant compte de l'Accord définitif Nishga'a, pour forger de meilleures relations entre nous tous, y compris avec la Couronne et avec les Nishga'a.

**Le président:** Merci beaucoup de cette réponse positive.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne saisis pas très bien le déroulement des événements. Est-ce que l'accord Nishga'a avait été négocié lorsque vos négociations se sont interrompues et que vous êtes partis de la table, où que la province l'a fait?

**Mr. Derrick:** The answer to that question could take a long time. I want to revisit what took place, although it has probably been explained to this committee more than once.

The Nisga'a negotiations began under the comprehensive claims policy of the Government of Canada. At that time, the policy stated that only one set of negotiations in British Columbia would proceed. When the B.C. Treaty Commission process got off the ground, we went to the commission and commenced our negotiations. That whole process has its own timelines. We got to stage 4 quite quickly, from our end, but the Nisga'a negotiations were carried on without any synchronization with ours.

**Senator Andreychuk:** Have there been discussions or has the federal government ever approached you to discuss the outcome for you on these disputed territories? Have they given you any assurances that your claim will be considered? What have they said to you? We have heard the Nisga'a side. I should like to hear yours.

**Mr. Derrick:** As I said earlier, any time we tried to speak to the Government of Canada, they spent a lot of time running away from us. One of the previous ministers, Mr. Irwin, used to run away. His assistants would also run away from us whenever we approached them. They never allowed us to sit down and talk with them directly, to make proper representations and start negotiations on the overlap.

**Senator Andreychuk:** Has that been the situation until today?

**Mr. Derrick:** That has been the situation to date.

**Senator St. Germain:** I believe Mr. Richardson said that in 1997 the B.C. Treaty Commission came out with a policy on overlaps. The document that I had clearly stated that there would be no negotiated treaties or settlements if an overlap existed with neighbouring aboriginals. For political expediency, or for whatever reasons that I do not fully understand, they changed that. Consequently, we are faced with a dilemma. Some of us on this committee are convinced that we should not be nit-picking or looking at this matter too closely. I see the issue of the overlap as the main issue of this agreement. It is true that there are questions of citizenship, and so on, that are important — and I am not trivializing them. However, I am a British Columbian who knows your nation, the Gitanyow, as well as the Nisga'a. I believe that this is the right way to go and it is the right thing to do for the Nisga'a people.

Do you have any hope or a timeline in view for when you think this could be resolved, or are they not talking to you? Do you think that your concern is sufficiently serious to hold up the Nisga'a agreement until your overlap situation and that of the Gitanyow are resolved?

**M. Derrick:** La réponse à cette question pourrait prendre beaucoup de temps. Je dois revenir sur ce qui s'est passé, bien qu'on l'ait probablement expliqué plus d'une fois devant votre comité.

Les négociations des Nishga'a ont commencé dans le cadre de la politique du gouvernement du Canada sur les revendications globales. À l'époque, cette politique disait qu'il n'y aurait qu'une seule série de négociations en Colombie-Britannique. Lorsque le processus de la Commission des traités a démarré, nous nous sommes adressés à la Commission et nous avons commencé à négocier. C'est un processus qui possède ses propres échéanciers. Nous sommes arrivés assez rapidement à la quatrième étape, mais les négociations des Nishga'a ont été entreprises sans être synchronisées avec les nôtres.

**Le sénateur Andreychuk:** Y a-t-il eu des discussions avec le gouvernement fédéral, où celui-ci vous a-t-il contacté pour discuter des conséquences que cela aurait sur les territoires contestés? Vous a-t-on donné l'assurance que votre revendication serait prise en compte? Que vous a-t-on dit? Nous connaissons le point de vue des Nishga'a, j'aimerais connaître le votre.

**M. Derrick:** Comme je l'ai dit, chaque fois que nous avons essayé de discuter avec le gouvernement fédéral, il a surtout essayé de se sauver. L'un des ministres précédents, M. Irwin, était passé maître dans l'art de la fuite, tout comme ses assistants. Ils n'ont jamais accepté de discuter directement avec nous pour que nous puissions leur exposer notre point de vue et entamer des négociations sur le chevauchement.

**Le sénateur Andreychuk:** Et c'est toujours la même chose aujourd'hui?

**M. Derrick:** C'est toujours la même chose.

**Le sénateur St. Germain:** Je crois me souvenir que M. Richardson a dit que la Commission des traités de la Colombie-Britannique avait publié une politique sur les chevauchements en 1997. Dans le document que j'avais, on indiquait clairement qu'il n'y aurait pas de traités ou d'ententes qui seraient négociées s'il existait un problème de chevauchement avec des Premières nations voisines. Par opportunisme politique, ou pour d'autres raisons qui me restent assez mystérieuses, cela a changé et c'est pourquoi nous sommes aujourd'hui confrontés à ce dilemme. Certains d'entre nous, au sein de ce comité, avons la conviction qu'il ne faut pas trop aller dans les détails à ce sujet. Pour ma part, le problème du chevauchement est le principal écueil de cet accord. Certes, les problèmes de citoyenneté, par exemple, sont également importants — je ne veux pas les trivialisier. Toutefois, comme je viens de la Colombie-Britannique, je connais votre nation, les Gitanyows, ainsi que les Nishga'a. Je pense que ceci est la bonne solution et que c'est la bonne chose à faire pour les Nishga'a.

Espérez-vous parvenir à une solution et avez-vous une idée du temps que cela prendrait, ou est-ce qu'on ne vous parle pas du tout? Pensez-vous que votre problème de chevauchement et celui des Gitanyows est assez sérieux pour bloquer l'Accord Nishga'a jusqu'à ce qu'il ait été résolu?

**Mr. Derrick:** We believe that it is serious enough for this committee to intervene and play its role as a place of sober second thought. You must pay attention to what we are saying. You must give some serious consideration to what we are asking, because reconciliation in British Columbia is all-important. It must be done right. Our only recourse is through the courts. We will again spend a large amount of money to pick a fight with the Crown.

As we have said, this committee should also give instruction to the Department of Indian Affairs to at least meet us halfway and open the door, so that we can talk and obtain the resources to conduct legitimate discussions on this matter.

**Senator St. Germain:** Would you explain to us briefly why the *Luuxhon* case was brought before the courts and what they actually said? I believe it related to this overlap situation, did it not?

**Mr. Derrick:** Yes, it did. You will get better answers from the Gitanyow delegation on that matter. However, the matter of negotiating in good faith is a serious thing of which the Crown must be reminded. All the games that the departmental officials are playing now should not be condoned by this chamber.

**Senator St. Germain:** My final question concerns the good faith negotiations. If you are not negotiating at all, it is hard to be accused of negotiating in bad faith. Do you feel that you have been available and cooperative in trying to resolve this overlap situation and in negotiating a settlement that would be agreeable to the Nisga'a, Gitanyow and Gitksan?

**Mr. Derrick:** We have gone on the record as saying that if another body were to review all the evidence that we have on our title to all the Gitksan House territories as we have outlined them on our maps, and it ruled against us, we would live with that.

**Senator St. Germain:** I think this is one of the most important aspects of this entire deal. That is why these hearings are so important. It allows the Gitksan and the Gitanyow, who are severely impacted according to these maps, to have their say. When people say quite reasonably that they are prepared to live with a decision, basically an arbitration decision, they must have a great deal of faith that the case that they can present at least holds some water. I would urge all honourable senators to take this into consideration.

**The Chairman:** I will make a comment after all the questions are over.

**Senator Grafstein:** I have a suggestion, because this is all new to me. I am not a member of the committee, but there is a substantive factual question here that I am not too clear about. Actually, I am not clear about how substantive it is either. It might be useful for this committee, particularly because of Senator St. Germain's statement, that we have conflicting maps. In other

**M. Derrick:** Nous pensons qu'il est assez sérieux pour que votre comité intervienne et joue son rôle de chambre de réflexion. Nous vous demandons de nous écouter très attentivement. Vous devez prendre nos arguments au sérieux car la réconciliation en Colombie-Britannique est cruciale. Et il faut qu'elle se fasse correctement. Notre seul recours est d'aller devant les tribunaux, ce qui va encore une fois nous obliger à dépenser beaucoup d'argent pour nous battre avec la Couronne.

Comme nous l'avons dit, le comité devrait donner au ministère des Affaires indiennes l'instruction de faire au moins un pas vers nous et d'ouvrir la porte, afin que nous puissions entamer des pourparlers et obtenir les ressources nécessaires pour mener une négociation correcte.

**Le sénateur St. Germain:** Pourriez-vous nous dire brièvement pourquoi l'affaire *Luuxhon* a été portée devant les tribunaux et de quoi il s'agissait exactement. Je crois me souvenir que cela touchait le problème du chevauchement, n'est-ce pas?

**M. Derrick:** Oui. La délégation des Gitanyows vous donnera de meilleures réponses que moi à ce sujet. Quoi qu'il en soit, négocier de bonne foi est un principe fondamental qu'il conviendrait de rappeler aux représentants de la Couronne. Tous les petits jeux que jouent les fonctionnaires ne devraient pas être tolérés par cette Chambre.

**Le sénateur St. Germain:** Ma dernière question portera sur la négociation de bonne foi. Si vous ne négociez pas du tout, on peut difficilement vous accuser de mauvaise foi. Diriez-vous que vous avez été prêts à négocier et à faire preuve de coopération afin de régler cette question de chevauchement et de négocier quelque chose qui conviendrait aux Nishga'a, aux Gitanyows et aux Gitksans?

**M. Derrick:** Nous avons publiquement déclaré que, si un autre organisme était prêt à examiner toutes les preuves que nous possédons au sujet de notre droit de propriété sur tous les territoires de la Nation gitksane qui sont délimités sur nos cartes et qu'il rendait un jugement défavorable à notre endroit, nous l'accepterions.

**Le sénateur St. Germain:** Je pense que c'est l'un des aspects les plus importants de tout cet accord, et c'est pourquoi ces audiences sont tellement importantes. Elles permettent aux Gitksans et aux Gitanyows, pour qui les conséquences de l'accord seront manifestement très importantes, si l'on en croit ces cartes, d'exprimer leur position. Quand quelqu'un vient nous dire très calmement qu'il est prêt à accepter une décision qui serait au fond une décision d'arbitrage, c'est qu'il doit vraiment avoir la conviction que son dossier est solide. J'implore tous les honorables sénateurs de réfléchir sérieusement à ça.

**Le président:** Je ferai une remarque quand toutes les questions seront terminées.

**Le sénateur Grafstein:** Je voudrais faire une suggestion, puisque tout ceci est une nouveauté pour moi. Je ne suis pas membre du comité mais il y a ici une question factuelle de fond que je voudrais éclaircir. De fait, je ne saisis pas très bien si c'est vraiment une question de fond. Il serait peut-être utile au comité, notamment après ce que vient de dire le sénateur St. Germain,

words, let us get his map, their map, and the Nisga'a map so that at least when the committee deals with this issue, they will be able to look at what we are talking about here.

I found it difficult to follow even the first statement that they made. I do not want to hold up the hearing, but the statement says that:

By overstating the extent of their territories the Nisga'a Tribal Council have negotiated settlement lands ("Nisga'a Lands") which amount to 25 per cent of their legitimate claim. The Nisga'a Tribal Council claimed more than three times their historic territories and will end up with 1,930 square kilometres out of approximately 7,800 kilometres to which they can prove title.

I do not want to get into a cross-examination on this, but it might be useful to see the assumptions on a map. At least you will then have some clear understanding of what we are talking about.

**Senator St. Germain:** This is a departmental map.

**Senator Grafstein:** That is just a suggestion.

**Senator Comeau:** We want to do this correctly. I agree with Senator Grafstein. This has been a confusing time for me because the impression I received over the last several days was that we should hurry and pass this. We now have a group before us that has presented, from my vantage point, a very heartfelt plea to us not to rush this thing.

I am interested in receiving more information. I think the testimony we have heard tonight was extremely important to me as a non-westerner, and as one who will, at the end of the day, vote on an extremely important bill that will affect not only this aboriginal group, but also many others throughout the country. We must do what is right, so let us take our time.

We were accused the other day of nit-picking, but I do not think that is true, judging from what we heard tonight.

**The Chairman:** That statement came from one of the senators. I do not know whether it was focused on this particular issue, but the issue of the overlap is one that I agree we must examine carefully.

We have only heard from the Nisga'a briefly on the subject. It is clear that we will want to hear from them in more detail. It is also clear that we will want to hear from Tom Molloy and, perhaps, the minister, before we complete our consideration.

Mr. Molloy has heard the evidence tonight. I am sure that what he will have to say will be very interesting.

We will try to organize the evidence from here onwards on the question of the overlap, so that we hear it within a day or two in order to consider it as what lawyers would call "a trial within a trial".

d'obtenir les cartes conflictuelles. Autrement dit, obtenons leur carte et celle des Nishga'a pour voir clairement de quoi il s'agit.

J'ai eu du mal à suivre toute cette discussion, depuis le début, et je ne voudrais certainement pas retarder l'audience, mais le témoin a déclaré dans sa déclaration liminaire:

En exagérant la superficie de ses territoires, le Conseil tribal des Nishga'a a négocié des terres visées par les règlements (les terres des Nishga'a) qui représentent 25 p. 100 de leur revendication légitime. Le Conseil tribal des Nishga'a a revendiqué plus de trois fois ses territoires historiques et se retrouvera avec 1 930 kilomètres carrés, sur un total approximatif de 7 800 kilomètres carrés, dont il peut prouver un titre de propriété.

Je ne veux pas commencer un contre-interrogatoire à ce sujet mais il serait utile de voir ce que cela représente sur une carte. Au moins, nous aurions une idée claire des enjeux.

**Le sénateur St. Germain:** C'est une carte du ministère.

**Le sénateur Grafstein:** C'est juste une suggestion.

**Le sénateur Comeau:** Il faut faire tout ça correctement. Je suis d'accord avec le sénateur Grafstein. Ces audiences ont été pour moi une source de confusion car j'ai eu l'impression, ces derniers jours, qu'on nous demande de régler tout ça en très grande vitesse. Or, nous avons devant nous un groupe de témoins qui, à nos yeux, présente des arguments tout à fait valides pour qu'on évite toute précipitation.

Je tiens à recevoir plus de renseignements. Puisque je ne viens pas de l'Ouest, je peux vous dire que le témoignage que nous venons d'entendre me paraît extrêmement important, et je rappelle que je devrais en fin de compte voter sur un projet de loi très important qui aura une incidence profonde non seulement pour ce groupe autochtone mais aussi pour beaucoup d'autres du reste du pays. Il est donc crucial que nous prenions tout le temps nécessaire pour bien faire.

On nous accusait l'autre jour de pinailler mais, après avoir entendu ce que j'ai entendu ce soir, je rejette cette accusation.

**Le président:** Cet argument venait de l'un des sénateurs. Je ne sais pas s'il portait sur une question particulière mais il n'en reste pas moins que le problème de chevauchement mérite d'être examiné très attentivement.

Nous n'avons entendu que brièvement les Nishga'a sur cette question. Il est clair que nous allons devoir entendre toutes les parties concernées, de manière plus détaillée. Il est clair aussi que nous voudrions recueillir le témoignage de Tom Molloy et, peut-être même, du ministre, avant de mettre fin à ce processus.

M. Molloy a entendu les témoins de ce soir et je suis sûr qu'il aura des choses très intéressantes à nous dire.

Nous allons essayer d'organiser les futurs témoignages pour pouvoir aborder la question du chevauchement dans un jour ou deux, sous forme de ce que les avocats appelleraient «un procès dans un procès».

It is not the role of the committee to resolve the dispute. Mr. Derrick, as you and your colleagues well know. We will take an interest — from the reaction of my colleagues, a careful and detailed interest — in the subject. Ultimately, however, the power to settle or to continue negotiations will be in the hands of others.

I wish to thank you very much for your presentation. I wanted to ask Barbara Clifton whether or not she wanted to speak to us tonight as a representative of the B.C. women's society. I know that she is also an elder. Perhaps she would like to await another opportunity.

**Mr. Derrick:** Ms Clifton is here as part of our delegation. She is a chief in one of the houses. She is not here as a representative of the Native Women's Association of Canada.

**The Chairman:** Thank you. We have sought a representative from that organization. I thought I would see whether or not she was prepared to proceed, but I certainly understand that she is not prepared to do so in this context.

The committee adjourned.

Il n'appartient pas au comité de résoudre le litige, monsieur Derrick, comme vous le savez fort bien. La réaction de mes collègues vous montre toutefois que nous prenons un très vif intérêt à cette question mais, en fin de compte, le pouvoir de régler la question ou de poursuivre les négociations appartient à d'autres que nous.

Je vous remercie beaucoup d'être venus témoigner. Je voulais demander à Barbara Clifton si elle souhaitait s'adresser à nous ce soir au nom de la B.C. Women's Society. Je sais que c'est aussi une Ancienne. Peut-être aimerait-elle s'adresser à nous une autre fois?

**M. Derrick:** Mme Clifton fait partie de notre délégation. Elle est chef de l'un de nos groupes. Elle n'est pas ici en qualité de représentante de l'Association des femmes autochtones du Canada.

**Le président:** Merci. Nous avons essayé d'obtenir une représentante de cette organisation. Je tenais à lui demander si elle souhaitait s'adresser à nous mais je comprends parfaitement qu'elle ne soit pas prête à le faire dans ce contexte.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### **Tuesday, February 22, 2000:**

###### *From Nisga'a Tribal Council:*

Dr. Joseph Gosnell Sr., President;  
Edmond Wright, Secretary Treasurer;  
Nelson Leeson, Executive Chairperson;  
Harry Nyce Sr., Senior Resources Negotiator;  
James Aldridge, Legal Counsel.

##### **Wednesday, February 23, 2000:**

###### *From the Liberal Party of British Columbia:*

Michael de Jong, MLA.

###### *From the Fraser Institute:*

Gordon Gibson, Senior Fellow, Canadian Studies.

###### *From the British Columbia Treaty Commission:*

Miles Richardson, Chief Commissioner.

###### *From the University of Ottawa:*

Bradford Morse, Faculty of Law.

###### *From the Gitxsan Nation:*

Charlotte Sullivan;  
Elmer Derrick;  
Earl Muldon;  
Art Wilson;  
Barbara Clifton.

##### **Le mardi 22 février 2000:**

###### *Du Conseil tribal Nisga'a:*

Dr. Joseph Gosnell père, président;  
Edmond Wright, secrétaire-trésorier;  
Nelson Leeson, président-directeur général;  
Harry Nyce père, négociateur principal des ressources;  
James Aldridge, conseiller juridique.

##### **Le mercredi 23 février 2000:**

###### *Du Parti libéral de la Colombie-britannique:*

Michael de Jong, député.

###### *De l'Institut Fraser:*

Gordon Gibson, agrégé supérieur de recherche, Études canadienne.

###### *De la Commission des traités de la Colombie-Britannique:*

Miles Richardson, commissaire en chef.

###### *De l'Université d'Ottawa:*

Bradford Morse, Faculté de droit.

###### *De la Nation gitxsane:*

Charlotte Sullivan;  
Elmer Derrick;  
Earl Muldon;  
Art Wilson;  
Barbara Clifton.

YC 30  
-1116

Gouvernement  
Parlementaire



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Aboriginal Peoples

## Peuples autochtones

*Chair:*  
The Honourable JACK AUSTIN, P.C.

*Président:*  
L'honorable JACK AUSTIN, c.p.

Tuesday, February 29, 2000  
Wednesday, March 1, 2000

Le mardi 29 février 2000  
Le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2000

Issue No. 5

Fascicule n° 5

**Fourth and fifth meetings on:**  
Bill C-9, An Act to give effect to the  
Nisga'a Final Agreement

**Quatrième et cinquième réunions concernant:**  
Le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur  
de l'Accord définitif niska'a

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Jack Austin, P.C., *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk  
\* Boudreau, P.C.  
(or Hays)  
Chalifoux  
Christensen  
DeWare  
Gill

Johnson  
\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Pearson  
Sibbeston  
Tkachuk  
Watt

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES

*Président:* L'honorable Jack Austin, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Gerry St. Germain, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk  
\* Boudreau, c.p.  
(ou Hays)  
Chalifoux  
Christensen  
DeWare  
Gill

Johnson  
\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Pearson  
Sibbeston  
Tkachuk  
Watt

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 29, 2000

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:00 a.m. this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Austin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, Tkachuk and Watt (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Grafstein, Sparrow and Wilson (3).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone; From the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

**WITNESSES:**

*From the Assembly of First Nations:*

Phil Fontaine, National Chief;

Roger Jones, Counsel.

Phil Fontaine made an opening statement and answered questions.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (*See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference.*)

At 10:00 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2000

(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:00 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Austin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, Tkachuk and Watt (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Grafstein, Gustafson, Sparrow, Stratton and Wilson (6).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone; From the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 29 février 2000

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Austin (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, Tkachuk et Watt (9).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Grafstein, Sparrow et Wilson (3).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et Tonina Simeone; de la Direction des comités sénatoriaux: Josée Thérien, commis parlementaire.

**TÉMOINS:**

*De l'Assemblée des premières nations:*

Phil Fontaine, chef national;

Roger Jones, conseiller.

Phil Fontaine fait une déclaration et répond aux questions.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 février 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du mercredi 16 février 2000.*)

À 10 heures, le comité suspend la séance jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2000

(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Austin (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, Tkachuk et Watt (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Grafstein, Gustafson, Sparrow, Stratton et Wilson (6).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley et Tonina Simeone; de la Direction des comités sénatoriaux: Josée Thérien, commis parlementaire.

**WITNESSES:**

*From the Canadian Labour Congress:*

Ken Georgetti, President.

*From the Tsimshian Tribal Council:*

Robert Hill, President:

James Bryant, Chief Negotiator, Allied Tsimshian Tribes.

*As individuals:*

Jack Talstra, Mayor of the City of Terrace;

Professor Stephen A. Scott, Faculty of Law, McGill University.

*From Tillicum Lodge:*

Bill Young, Owner

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference.)

The following legislative budget for fiscal year 2000-2001 was considered:

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Special Services	\$5 000
Transportation and Communications	4 000
Other Expenditures	500
<b>TOTAL</b>	<b>\$9 500</b>

After debate, the Honourable Senator Chalifoux moved adoption of the budget.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:05 p.m., Ken Georgetti made an opening statement and answered questions.

At 6:35 p.m., Robert Hill and James Bryant made an opening statement and answered questions.

At 7:08 p.m., Mayor Jack Talstra made an opening statement and answered questions.

At 7:35 p.m., Professor Stephen A. Scott made an opening statement and answered questions.

At 8:25 p.m., Bill Young made an opening statement and answered questions.

At 8:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**TÉMOINS:**

*Du Congrès du Travail du Canada:*

Ken Georgetti, président.

*Des Chefs héréditaires Tsimshian:*

Robert Hill, président:

James Bryant, négociateur en chef, Tribus tsimshian alliées.

*À titre personnel:*

Jack Talstra, maire de la ville de Terrace;

Stephen A. Scott, professeur, Faculté de droit, Université McGill.

*Du Tillicum Lodge:*

Bill Young, propriétaire.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 février 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du mercredi 16 février 2000.)

Le comité fait l'examen du budget législatif de l'exercice 2000-2001:

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et spéciaux	5 000 \$
Transport et communications	4 000 \$
Autres frais	500 \$
<b>TOTAL</b>	<b>9 500 \$</b>

Après discussion, l'honorable sénatrice Chalifoux propose l'adoption du budget.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 05, Ken Georgetti fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 35, Robert Hill et James Bryant font une déclaration et répondent aux questions.

À 19 h 08, le maire Jack Talstra fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 35, le professeur Stephen A. Scott fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 25, Bill Young fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 40, le comité suspend la séance jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 29, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jack Austin** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us the Bill C-9, the Nisga'a Final Agreement legislation. This morning, our witness is Mr. Phil Fontaine, who is the National Chief of the Assembly of First Nations.

Mr. Fontaine, thank you for coming this morning. We are ready to hear your evidence.

**Mr. Phil Fontaine, National Chief, Assembly of First Nations:** Mr. Chairman, I am joined at the table by Roger Jones, a lawyer who works with the Assembly of First Nations.

Thank you for the opportunity to appear before this committee, Mr. Chairman and members of the committee.

The AFN represents 633 First Nations in Canada, and all First Nations citizens in this land, on and off reserve. We are part of a governmental structure with a constitutional mandate from our people resulting from democratic, transparent and accountable electoral processes at each First Nation level, and in turn at the national level for national office.

First Nations in Canada today face many challenges, ranging from the seeking of mechanisms to end crushing poverty among many of our citizens to the finding of mechanisms for economic development and job creation for our people, and to the establishment and recognition of First Nations' governments based on constitutionally protected aboriginal rights, treaty rights arising from the historic treaties, modern day treaty rights and aboriginal title.

Progress on all these issues, although constant and progressive, is slow and frustrating. Perhaps nothing is more frustrating to First Nations and to the Assembly of First Nations than the tendency of Canadian governments to enter into negotiations with us, conclude arrangements, make promises, and then either be very slow to implement or not to implement at all. The Supreme Court of Canada has, over and over again, defined the obligation of Canada to First Nations as one of a fiduciary nature that must deal with First Nations and take account of their needs and concerns, not only through consultative processes, but also always in the context of observing the honour of the Crown. Historically, all too frequently that honour has been observed in the breach.

The Nisga'a treaty and resulting legislation affords all governments in Canada, and the people of Canada, the opportunity to do the right thing and to do so in a timely fashion. The treaty represents the fulfilment of a long, complex and difficult process of negotiation among three levels of government

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, Auto le mardi 29 février 2000

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones, à qui a été renvoyé le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Jack Austin** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous nous penchons sur le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a. Nous accueillons ce matin M. Phil Fontaine, chef national de l'Assemblée des premières nations.

Monsieur Fontaine, merci d'être venu ce matin. Nous sommes prêts à vous entendre.

**M. Phil Fontaine, chef national, Assemblée des premières nations:** Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de M. Roger Jones, un avocat qui travaille pour l'Assemblée des premières nations.

Je vous remercie, monsieur le président et membres du comité de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui.

L'Assemblée des premières nations représente 633 Premières nations ainsi que tous les citoyens des Premières nations de ce pays, qu'ils vivent dans des réserves ou hors réserve. Nous exerçons notre pouvoir en vertu d'un mandat constitutionnel émanant de notre population et résultant de processus électoraux démocratiques, transparents et responsables, tenus à chaque échelon des Premières nations, ainsi qu'au niveau du Bureau national.

Aujourd'hui, les Premières nations du Canada font face à de nombreux défis. Qu'il s'agisse de trouver les moyens d'éliminer la pauvreté qui accable beaucoup de nos citoyens, d'assurer le développement économique et de créer des emplois pour notre population et d'assurer l'établissement et la reconnaissance de gouvernements fondés sur les droits ancestraux protégés par la Constitution, issus de traités historiques, de traités plus récents ou du titre autochtone.

Le rythme d'avancement de ces dossiers, quoique réel et constant, demeure lent et décourageant. Rien peut-être n'est plus affligeant pour les Premières nations et l'Assemblée des premières nations que la tendance qu'ont les gouvernements canadiens à entamer des négociations, à conclure des arrangements, à faire des promesses, pour ensuite tarder longuement, voire indéfiniment à les mettre en oeuvre. La Cour suprême du Canada a défini de multiples fois l'obligation du Canada à l'égard des Premières nations comme celle d'un fiduciaire qui doit traiter avec celles-ci en prenant en compte leurs besoins et préoccupations, non seulement par des consultations, mais aussi aux fins de préserver l'honneur de la Couronne, un honneur qui a trop souvent été l'objet de manquements au cours de l'histoire.

Le traité avec les Nisga'a et les lois qui en découlent offrent à tous les gouvernements et à la population du Canada l'occasion de bien agir et de le faire au moment voulu. Ce traité représente l'aboutissement de négociations longues et complexes entre les pouvoirs publics de trois niveaux — les Nisga'a, le Canada et la

in Canada — the Nisga'a, Canada and British Columbia. It is a consensual treaty, in which all parties have been realistic in the give and take of hard bargaining at table. The product of their labours has already met favour with the Nisga'a people, with the Government of British Columbia, and with the House of Commons.

Notwithstanding the best attempts of reactionary forces — not only in British Columbia but elsewhere, including within certain political parties — to describe the terms of the treaty in inappropriate and misrepresentative terms, the truth is that its contents are fair, just and reasonable, not only because each and every part of the treaty is defensible but because the very process of its negotiation was transparent, civil and comprehensive — a model of modern governance.

I do not intend to address you formally today on the text or details of the treaty, although I am happy to respond to any questions you may have. It is my view, and that of the Assembly of First Nations, that it is appropriate for the parties themselves, in particular the Nisga'a people, to articulate and explain the essence of the treaty arrangements. I will therefore restrict my formal remarks to the challenge that you and we all face today in light of the Nisga'a process — the challenge to find a more certain mechanism to define our partnership in this land.

Section 35 of the Constitution Act envisaged exactly the process that brings us here today. It grants constitutional protection to both existing aboriginal and treaty rights and to those now negotiated in modern land claim settlements and treaties. It is the mechanism through which the other governments of Canada, at the federal and provincial levels, can and will recognize the inherent right of self-government and the inherent right of self-determination of First Nations peoples in Canada.

Those rights are not granted by section 35 of the Constitution; they existed long before European settlement; but they are recognized and protected within the fabric of Canadian law by virtue of section 35.

Frankly, it would be inexcusable — indeed, it would be a return to old policies of seduction, racism, and isolation — for Canada to do anything else now but to implement the treaty and give it full force and effect on its terms and at great speed and dispatch. To do anything else would be to blacken the reputation of Canada in the international community, and give fuel to those in the First Nations communities who would resort to militant action based on the premise that First Nations citizens and governments still cannot trust the other levels of government in this land even after a process of negotiation.

All Canadians today are faced with a new threshold. The decisions of the Supreme Court of Canada in *Sparrow*, *Sioui*, *Badger*, *Delgamuukw*, and most recently in both *Marshall* decisions, have sent a clear, loud and resonant message throughout

Colombie-Britannique. Cet accord est né du consensus que les parties ont atteint grâce au réalisme dont elles ont fait preuve dans le marchandage musclé qui a présidé aux négociations. Déjà, le fruit de leur travail a été favorablement accueilli par la population niska'a et par le gouvernement de la Colombie-Britannique.

Malgré les tentatives répétées des forces réactionnaires, que ce soit en Colombie-Britannique, au sein de certains partis politiques ou ailleurs, pour taxer d'inappropriés et de non représentatifs les termes du traité, il reste vrai que le contenu de l'entente est équitable, juste et raisonnable, non seulement parce que chacun de ses éléments est défendable, mais aussi parce qu'il a été négocié selon un processus transparent, raffiné et complet, en respectant les préceptes de la gouvernance moderne.

Je n'ai pas aujourd'hui l'intention de vous faire un exposé sur la lettre ou sur les détails de ce traité. Certes, je répondrai avec joie aux questions que vous voudrez bien me poser, mais selon moi — et c'est aussi l'avis des Assemblées des premières nations — c'est aussi aux parties elles-mêmes, et plus particulièrement au peuple niska'a, qu'il revient d'élaborer et d'expliquer en quoi consistent essentiellement les dispositions du traité. J'entends donc restreindre mon exposé à la question du défi auquel nous, et vous avec nous, faisons face aujourd'hui à la lumière du dossier niska'a, à savoir trouver un mécanisme plus efficace pour définir notre partenariat dans ce pays.

L'article 35 de la Loi constitutionnelle traduit exactement le processus qui nous amène ici aujourd'hui. Il garantit la protection, d'une part, des droits ancestraux et issus de traités existants et, d'autre part, des nouveaux droits susceptibles d'être acquis par la négociation de revendications territoriales et de traités. Il s'agit du mécanisme en vertu duquel les autres gouvernements du Canada, fédéral et provinciaux, peuvent et doivent reconnaître les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination des peuples des Premières nations du Canada.

Ces droits n'ont pas été accordés en vertu de l'article 35 de la Constitution canadienne, ils existaient bien avant que les Européens viennent s'installer sur ce territoire. Mais ils sont reconnus et protégés dans l'édifice juridique canadien, en vertu de l'article 35.

Il serait franchement inexcusable — de fait, cela équivaudrait à un retour aux vieilles politiques de séduction, de racisme et d'isolement — que le Canada fasse autre chose que de mettre ce traité en oeuvre et de donner pleinement effet à ses dispositions, avec rapidité et diligence. Agir autrement ternirait la réputation du Canada aux yeux de la communauté internationale et amènerait de l'eau au moulin de ceux qui, dans les communautés des Premières nations, souhaitent recourir à une action militante fondée sur l'idée que les citoyens des Premières nations et leurs gouvernements ne peuvent toujours pas faire confiance aux autres paliers de gouvernement dans ce pays, même après des négociations.

Aujourd'hui, les Canadiens sont au seuil d'une nouvelle époque. Les arrêts de la Cour suprême du Canada dans les affaires *Sparrow*, *Sioui*, *Badger*, *Delgamuukw* et, tout récemment, les deux affaires *Marshall*, ont lancé haut et fort un message clair à travers

this land: First Nation rights exist. Those rights include historic and current claims to a rightful share of the resources of this land. Those rights include self-government. Those rights include use and occupation of lands and waters. Those rights have never been ceded and surrendered. Those rights will be protected by the courts of this country, if not by its governments, and in the end will be defended forever by First Nations peoples themselves. Those rights and our relationships are best negotiated, not litigated.

We, therefore, find ourselves at a time in history when progress, development, and continued economic success for all of us depends on our finding and defining new mechanisms to bring certainty to these rights through recognition by other governments and the people of Canada and to defining much more precisely the nature of our partnership in the fruits and resources of this land.

The Nisga'a treaty is an example of such an exercise. It brings reliability and certainty to the relationship and allows all parties, public and private, governmental and individual, to develop politically, spiritually and economically with confidence and assurance.

The treaty brings to an end, as it should, the current comprehensive claims policy of the Government of Canada, which uses extinguishment of First Nations' rights as a core prerequisite to negotiations. That policy is outmoded, outdated, anachronistic and inappropriate. It must be withdrawn and redrawn, this time after a full and complete consultation process with the First Nations of Canada through the Assembly of First Nations.

In 1998, after consultation with the Assembly of First Nations, the Government of Canada issued an historic sets of promises entitled, "An Agenda for Action with First Nations", sometimes referred to as "Gathering Strength". In it, Canada recognized not only the requirement of adopting a new comprehensive claims policy and process, but joint federal government First Nations exploration of possible methods, other than surrenders or extinguishments of aboriginal rights or aboriginal title, to provide clarity, stability and certainty through comprehensive claims settlements that would be supported by federal and provincial governments, First Nations and the public.

It also promised to partner with First Nations in a strategy to deal with lands and resources issues, including working with provinces to encourage co-management and further programming opportunities to enhance the value of reserve lands and increase access to and ownership of land and resources.

It promised to explore with us and develop section 35 protection and other mechanisms to recognize First Nations governments and to establish a framework for working out jurisdictional and intergovernmental relations. This committee

le pays: les droits des Premières nations existent bel et bien. Ces droits portent sur leur part légitime des ressources de ce pays, objet des revendications anciennes et actuelles. Ils portent sur l'autonomie ainsi que sur l'utilisation et l'occupation des terres. Ils n'ont jamais été cédés ni abandonnés. Ils seront protégés par les tribunaux du Canada, sinon par ses gouvernements, et au bout du compte, ils seront toujours défendus par les populations des Premières nations elles-mêmes. Il vaut mieux que ces droits, et nos relations, soient fixés par négociation, plutôt que par confrontation.

Nous voici donc à un moment de l'histoire où, pour nous tous, le progrès, le développement et la recherche de la prospérité économique dépendent, d'une part, de l'établissement et de la définition de mécanismes nouveaux sur lesquels asseoir ces droits, en assurant leur reconnaissance par les autres gouvernements et par la population du Canada, et d'autre part, d'une définition beaucoup plus précise de notre partenariat en ce qui concerne les fruits et les ressources de cette terre.

Le traité avec les Nisga'a en est un exemple. Il octroie fiabilité et certitude à la relation et permet à toutes les parties, publiques et privées, gouvernementales et individuelles, de se développer politiquement, spirituellement et économiquement avec confiance et assurance.

Le traité met fin, comme il se doit, à l'actuelle politique du gouvernement du Canada en matière de revendications globales, qui fait de l'extinction des droits des Premières nations un préalable essentiel aux négociations. Cette politique est désuète, périmée, anachronique et inappropriée. Il faut la retirer et la remplacer, cette fois-ci après un processus complet de consultation avec les Premières nations du Canada, par l'entremise de l'Assemblée des premières nations.

En 1998, après consultation avec l'Assemblée des premières nations, le gouvernement du Canada a publié une série de promesses historiques, le «Programme d'action avec les Premières nations», parfois cité sous le titre «Rassembler nos forces». Dans ce document le Canada reconnaît non seulement une nouvelle politique et un nouveau processus de traitement des revendications globales, mais il promet la tenue d'un examen conjoint gouvernement/Premières nations des éventuelles méthodes, autres que la renonciation ou l'extinction des droits ancestraux ou du titre autochtone, à employer pour apporter de la clarté, de la stabilité et de la certitude dans tout le processus de règlement des revendications globales, avec l'appui du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, ainsi que des Premières nations et du public.

Le Canada y promet également d'établir, en partenariat avec les Premières nations, une stratégie concernant les problèmes relatifs aux terres et aux ressources, notamment en collaborant avec les provinces à la promotion de la cogestion et en cherchant de nouvelles occasions d'établir des programmes pour valoriser les terres des réserves et pour améliorer l'accès aux terres et aux ressources et le droit de propriété sur celles-ci.

Le document promet d'examiner et d'élaborer avec nous des mécanismes de protection ou autres, en application de l'article 35, afin de reconnaître les gouvernements des Premières nations et de structurer les relations infranationales et intergouvernementales.

ought to pay close attention to the government's promises and see to their implementation. A copy of the document has been, or will be, filed with the committee for review.

The Nisga'a treaty is a step in that direction, an important but small step. Much more must be done. The notion of extinguishment of rights as a prerequisite to bargaining must be relegated to the historical trash bin, just as been done in the Nisga'a treaty with consensually defined rights, rather than requiring any of the parties to give up all rights.

Those First Nations that choose to define their relationships to the other governments of Canada and to the resources of this country through a similar treaty process must be encouraged and financed to do so quickly, efficiently and effectively. Other processes must be developed that meet the needs of the other governments of Canada and First Nations governments that choose to engage in non-treaty processes as mechanisms for the determination of the continuing relationship between First Nations and their neighbours.

Above all, our future economic development and wellbeing requires that all parties, First Nation and non-First Nation alike, act with integrity, dignity and honour. Economic activity requires a context of reliability and certainty. Investment will be made only when investors are confident and secure. To facilitate that context, the Government of Canada must bring its policies of claim settlements into the new millennium, including the establishment of an independent claims tribunal to deal with outstanding First Nation claims. It must reassess and renovate its comprehensive claims policy and process. It must develop acceptable processes of negotiation for all First Nations, whose relationship to the lands and resources must be articulated with the kind of certainty and reliability that prosperity and economic development require. It must honour its processes and their outcomes by full, speedy and effective implementation.

The Nisga'a treaty must now be accepted by the Parliament of Canada without further delay.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fontaine for your presentation. I will begin with a question and then call on colleagues to question you on your presentation and on the general nature of Bill C-9.

Mr. Fontaine, we have had some debate about the word "template". How much of a precedent do you see the Nisga'a Final Agreement to be in terms of the whole process of treaty settlement and rights recognition, which you have just outlined? Can you give us a sense of how you feel the Nisga'a agreement might be used precedentially?

Votre comité se doit d'accorder une attention particulière aux promesses du gouvernement et de veiller à leur réalisation. Un exemplaire de ce document a été ou sera déposé auprès du comité pour examen.

Le traité avec les Nisga'a est un pas dans cette direction. Un pas important, quoique petit. Il reste encore beaucoup à faire. Le principe de l'«extinction» des droits comme préalable aux négociations doit être relégué aux oubliettes de l'histoire, comme cela a été fait dans le traité avec les Nisga'a, qui définit les droits par consensus au lieu d'exiger de l'une ou de l'autre des parties qu'elle renonce à ses droits.

Les Premières nations qui souhaiteront définir leurs relations avec les autres gouvernements du Canada et avec les ressources du pays en passant par un traité comparable doivent y être encouragées, et elles doivent être financées pour pouvoir le faire rapidement, efficacement et économiquement. Il importe également de créer d'autres processus qui répondent aux besoins des autres gouvernements du Canada, ainsi que des gouvernements des Premières nations qui choisiront d'adopter d'autres solutions que les traités pour déterminer l'avenir de la relation entre les Premières nations et leurs voisins.

Par-dessus tout, notre futur développement économique et notre bien-être commun exigent que toutes les parties, Premières nations et autres, agissent avec intégrité, dignité et honneur. L'activité économique requiert un contexte de confiance et de certitude. L'investissement ne se fait que lorsque les investisseurs se sentent en confiance et en sécurité. Pour faciliter la réalisation d'un tel contexte, le gouvernement du Canada doit adapter sa méthode de règlement des revendications au seuil du nouveau millénaire, notamment en créant un tribunal indépendant qui sera chargé d'instruire les revendications des Premières nations encore en suspens. Le gouvernement doit réévaluer et rénover ses politiques et son processus de traitement des revendications globales. Il doit élaborer des modalités qui soient acceptables par toutes les Premières nations. Le rapport de celles-ci avec les terres et les ressources doit être précisé et développé avec toute la confiance et la certitude que la prospérité et le développement économique supposent. Il doit respecter ces délibérations et les résultats en procédant avec rapidité et efficacité à leur mise en application.

Le Parlement du Canada doit accepter sans plus tarder le traité avec les Nisga'a.

**Le président:** Merci, monsieur Fontaine, pour cet exposé. Je poserai la première question, puis j'inviterai mes collègues à vous poser les leurs sur votre exposé et sur la nature générale du projet de loi C-9.

Monsieur Fontaine, le terme «modèle» suscite quelque controverse chez nous. Dans quelle mesure, à votre avis, l'entente définitive nisga'a constituera-t-elle un précédent en ce qui concerne tout le processus de règlement des revendications et de reconnaissance des droits, dont vous venez de donner un aperçu? Pourriez-vous nous donner une idée de la manière dont le traité avec les Nisga'a pourrait avoir valeur d'exemple?

**Mr. Fontaine:** The precedent that is important here is that fundamental change can be effected through negotiation, rather than change occurring because people have been forced to accept the different propositions that may have been advanced by those calling for change.

As far as the Nisga'a treaty being a template, it is not, and it should not be regarded as such. The Nisga'a treaty is good for the Nisga'a. It is right for the Nisga'a. It is their treaty. It should not be forced on other First Nations that need to negotiate equitable land settlements and — important in the process of negotiating those settlements — access to resources. It ought to be seen for what it is: A process that is unique to the Nisga'a.

**Senator Christensen:** Thank you for appearing before us, Mr. Fontaine.

The other concern that is raised is the question of overlap with the other two bands that are involved. I am familiar with the Yukon UFA and overlaps in those areas. This is not a new issue. What is your opinion on this overlap problem as it applies to the Nisga'a?

**Mr. Fontaine:** We should not be surprised that such an issue has arisen here. Undoubtedly, it will arise in other situations. The view of the Assembly of First Nations in regard to overlap is that it is a matter that is internal to the First Nation communities. Thus, it is something that ought to be resolved between the First Nations that are engaged in securing a fair and just land base. This is true in this case as well.

**Senator Christensen:** That is the position taken in the Yukon, as well. It was a matter between themselves, and they wanted to deal with it as such and not have other people trying to impose settlements on them.

**Mr. Fontaine:** The danger here, of course, is that we could end up with another jurisdiction imposing its views and its will on the communities. That will occur, when those who are engaged in such a dispute, if we can call it that, choose to go before the courts, because the courts will be obligated to decide.

I would much prefer to see an internal mechanism established by those communities, either through a mediation process or through an alternative dispute resolution mechanism, to allow that process to work its way through the dispute and to come up with a resolution.

**Senator Gill:** Mr. Fontaine, thank you for your presentation. Listening to different people from across the country, I am very much surprised, and sometimes disappointed, to see the state of communication and information between people on each group, on each other, on First Nations, and so on. Coming from inside the community, I feel that we have people who are as competent as anyone else; however, they are reluctant to step forward.

**M. Fontaine:** Le précédent qui compte ici, c'est que la négociation peut entraîner des changements fondamentaux, au lieu que les changements surviennent uniquement parce que des gens ont été forcés d'accepter les diverses propositions que peuvent leur avoir fait ceux qui veulent le changement.

Pour ce qui est de faire un modèle du traité conclu avec les Nisga'a, il ne l'est pas et ne devrait pas être considéré comme tel. Le traité conclu avec les Nisga'a est valable pour les Nisga'a et il répond aux besoins des Nisga'a. C'est leur traité. Il ne devrait pas être imposé aux autres Premières nations qui ont besoin de négocier un règlement équitable de leurs revendications territoriales et — élément important du processus de négociation de ces règlements — de leurs demandes d'accès aux ressources. Le traité doit être vu pour ce qu'il est, c'est-à-dire une démarche unique aux Nisga'a.

**Le sénateur Christensen:** Merci d'être ici aujourd'hui, monsieur Fontaine.

L'autre problème qui se pose est la question de chevauchement avec les deux autres bandes qui sont concernées. Je connais la situation des UFA du Yukon et du chevauchement dans ces régions. Ce n'est rien de nouveau. Que pensez-vous de ce problème de chevauchement, en ce qui concerne les Nisga'a?

**M. Fontaine:** Nous ne devrions pas être étonnés que la question se pose ici. Elle se posera sans aucun doute dans d'autres situations. Pour l'Assemblée des premières nations, la question du chevauchement est l'affaire des communautés des Premières nations. La résolution du problème relève donc des Premières nations qui cherchent à s'assurer une part équitable et juste des terres. C'est aussi vrai dans ce cas-ci.

**Le sénateur Christensen:** C'est aussi l'opinion soutenue au Yukon. C'était leur problème à eux, et ils voulaient le régler comme tel, sans que d'autres personnes se mêlent de vouloir leur imposer des règlements.

**M. Fontaine:** Le danger, ici, bien sûr, c'est qu'une autre autorité judiciaire pourrait en venir à imposer ses points de vue et sa volonté à nos communautés. C'est ce qui arrivera lorsque ceux qui sont engagés dans un tel conflit, si nous pouvons l'appeler ainsi, choisissent de faire intervenir les tribunaux, parce qu'alors les tribunaux seront bien obligés de prendre une décision.

Je préférerais de loin que ces communautés créent un mécanisme qui leur soit propre, comme un processus de médiation ou un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends, pour permettre la résolution du conflit et arriver à une entente.

**Le sénateur Gill:** Monsieur Fontaine, je vous remercie pour votre exposé. À écouter différents intervenants de tout le pays, je suis très surpris, et parfois déçu, de voir l'état où en sont la communauté et l'information qui circule sur chaque groupe, entre les groupes, sur les Premières nations, etc. Moi-même, en tant que membre de la communauté, je trouve que nous avons parmi nous des gens qui sont aussi compétents que d'autres; et pourtant, ils hésitent à se manifester.

When we are talking about cultures, power, and so on, in general, I think many people love the First Nations. However, when we talk about business and serious matters such as taking over management, and so on, most people do not have the same level of confidence, although some do. What is your evaluation of the situation? Do the majority of people in this country have confidence in the First Nations? Are they ready to have a real partnership with the First Nations here or not? If not, as First Nations, do we not have a big responsibility to ensure that people know what is happening with regard to aboriginal people?

**Mr. Fontaine:** The decision we took three years ago was to engage with Canada in a cooperative, conciliatory, non-adversarial way. We wanted to negotiate change, as I said in response to an earlier question. We have tried to maintain our position, and we want to stay the course. However, we have met up with some stiff resistance. It seems that, in many quarters of the country, people are opposed to First Nations.

For example, there was the aftermath with the *Marshall* case, when it seemed that most of the country was opposed to the treaty rights that had been affirmed by the Supreme Court. The editorial pages of the country's newspapers were involved in getting people to oppose what had been affirmed by the courts. We have also had issues of accountability, where people have been given all kinds of coverage as they went about trying to discredit our communities and our leadership. We were dealing with allegations that were given all kinds of credence, which undermined our situation. It has caused us all kinds of problems.

The problems that that kind of campaign caused us were manifested in the budget that was brought down yesterday by the Minister of Finance, Mr. Martin. You will note that there is not one reference to aboriginal people or to First Nations people in the budget. This is after countless interventions with government and all the centres of power in Ottawa, where we came forward with reasonable propositions. We advanced clear recommendations regarding the situation that continues to challenge First Nations people and the government here — namely, grinding poverty. That should be addressed. Those reasonable, well-articulated positions were rejected.

I believe that the campaign that has been waged by these people has accomplished what they set out to do. For example, if I made the kinds of allegations of corruption and all the serious allegations that have been made, I would be slapped with either a civil suit or a defamation suit. Yet these people can go on as they have done without any fear.

You will recall Oka, the crisis that lasted 79 days, when the situation of First Nations, or "first peoples" as we were being described then in the international press, played out. For the first time, Canadians were exposed to many of the situations that are faced by First Nations people. The exposure included a discussion on treaties and the historic relationship between first peoples and Canada. It talked about all the problems that had been experienced by our people. We had all kinds of good coverage. As a result of

Quand on parle de culture, de pouvoir, etc., en général, je pense que les gens adorent les Premières nations. Cependant, lorsqu'il est question d'affaires et de choses sérieuses, comme la prise de contrôle et tout ça, le niveau de confiance baisse, bien que pas chez tout le monde. Comment définiriez-vous la situation? Croyez-vous que la majorité des Canadiens font confiance aux Premières nations? Sont-ils prêts à conclure un partenariat réel avec les Premières nations d'ici, ou non? Dans la négative, en tant que Premières nations, est-ce que ce n'est pas à nous d'assumer l'énorme responsabilité de veiller à ce que les gens connaissent la situation en ce qui concerne les peuples autochtones?

**M. Fontaine:** Il y a trois ans, nous avons décidé de négocier avec le Canada dans un climat de coopération, de conciliation et de non-opposition. Nous voulions négocier le changement, comme je le disais en réponse à une question qui m'a été posée tout à l'heure. Nous nous sommes efforcés de maintenir notre position, et nous voulons garder le cap. Cependant, nous avons dû affronter une forte résistance. Il semble que, dans de nombreuses régions du Canada, on soit contre les Premières nations.

Par exemple, il y a eu les suites de l'affaire *Marshall*, quand on a eu l'impression que tout le pays s'opposait aux droits issus des traités qu'avait confirmés la Cour suprême. La chronique éditoriale des journaux du pays avait entrepris d'inciter les gens à s'opposer à la décision des tribunaux. Nous avons aussi eu des problèmes d'image, lorsque certaines personnes qui jouissaient de l'attention des médias ont tout fait pour discréditer nos communautés et notre leadership. Nous avons eu à faire face à des allégations auxquelles les gens ajoutaient foi et qui ont sapé nos efforts. Cela nous a posé toutes sortes de problèmes.

Les effets sur nous de ce genre de campagne se sont manifestés dans le budget que le ministre des Finances, M. Martin, a dévoilé hier. Vous remarquerez qu'il n'y est pas eu une seule fois question des peuples autochtones ou des Premières nations, et cela après d'innombrables interventions auprès du gouvernement et de tous les détenteurs d'autorité à Ottawa, à qui nous avons fait des propositions très raisonnables. Nous avons fait des recommandations très claires sur le problème persistant que connaissent les peuples des Premières nations et le gouvernement — c'est-à-dire, la misère écrasante. Il faut y faire quelque chose. Ces propositions raisonnables et bien formulées ont pourtant été rejetées.

Je pense que la campagne qu'ont menée tous ces gens a eu l'effet qu'ils recherchaient. Si moi je répandais le genre d'allégations de corruption et toutes les graves accusations dont nous avons été l'objet, on m'intenterait immédiatement un procès civil ou un procès en diffamation. Mais ces gens-là, eux, peuvent continuer sans crainte, comme toujours.

Vous vous rappelez certainement de la crise d'Oka, qui a duré 79 jours, lorsque la situation des Premières nations, ou des «peuples autochtones», comme la presse internationale nous appelait, a éclaté. Pour la première fois, on ouvrait les yeux des Canadiens sur bon nombre des problèmes que connaissent les Premières nations. Ils ont pu notamment assister à un débat sur les traités et la relation historique entre les peuples autochtones et le Canada. Tous les problèmes que connaissent nos peuples y ont

that coverage, the level of support for First Nations rose dramatically.

That support has decreased significantly since. Sometimes we think the only way to get people to think differently from their normal day-to-day view of the world is to impose a crisis on the nation and cause people to think more seriously than they want to do about our situation. We do not think that is the answer, although we see evidence that that kind of action works. I would prefer that we be able to engage in reasonable conversation and discussion about our issues. When we see this thing playing out as it does, and as it has in the last while, it is very frustrating.

**The Chairman:** Let us hope that this is part of the reasonable discussion process here in the Senate committee looking at Bill C-9, because what we have here, as you have said, Mr. Fontaine, is a negotiation among three parties who have come to a mutual agreement. We hope that this becomes more the precedent than physical confrontation.

**Senator Gill:** Aside from what we have been doing with Nisga'a, perhaps something should occur in the Senate. I hope to continue to ensure that the information is going out.

**The Chairman:** In a report that was tabled by my predecessor, Senator Watt, we examined the process of self-government, the meaning of "self-government," and the internal process of government in developing models and discussion about self-government, including, as you have said, Senator Gill, the question of implementation.

We have proposed that a completely different body or institution be set up to deal with implementation, a body apart from the department itself.

**Senator Tkachuk:** Welcome, Grand Chief Fontaine. I would like to ask a couple of questions on the general principles of how we approach settlement with First Nations people, since that was where you chose to focus your remarks, rather than on the specifics of the Nisga'a treaty.

When you say there are reactionary forces in the political system or in the communities that are opposed to the Nisga'a treaty, to whom would you be referring?

**Mr. Fontaine:** You probably know them better than I do.

**Senator Tkachuk:** I am asking you. I do not know that we agree on them.

**Mr. Fontaine:** I think it is clear that there are people who are opposed to the Nisga'a treaty. Some go beyond that. They are not just opposed to the Nisga'a treaty, they are opposed to First Nations generally. For example, the notion of sameness of treatment, that all Canadians are equal and ought to be treated equally, is used to undermine the historic and unique position of First Nations people in the country. It is an attempt to revise history. The fact of the matter — and it is part of our true history — is that there are treaties between our people and

été abordés. Nous avons reçu toutes sortes de témoignages positifs. Après cela, le niveau du soutien aux Premières nations a grimpé radicalement.

Ce soutien a beaucoup diminué depuis ce temps-là. Parfois, nous pensons que la seule manière d'amener les gens à avoir un regard différent sur leur environnement familial est de provoquer une crise et de les obliger à réfléchir plus sérieusement qu'ils n'y tiennent à leur situation. Nous ne pensons pas que ce soit la solution à notre problème, bien que nous ayons eu la preuve que c'est efficace. Je préférerais que nous puissions avoir un dialogue, une discussion saine sur nos problèmes. Lorsque les choses se passent comme depuis quelques temps, c'est très frustrant.

**Le président:** Espérons donc que l'examen que fait le présent comité du Sénat du projet de loi C-9 s'insère dans ce dialogue sain, car il s'agit ici, comme vous l'avez dit, monsieur Fontaine, d'une négociation entre trois parties qui ont conclu une entente mutuelle. Nous espérons que c'est cette démarche, plutôt que la confrontation physique, qui servira d'exemple.

**Le sénateur Gill:** En plus de ce que nous faisons avec les Nisga'a, peut-être quelque chose devrait-il se passer au Sénat. Je compte continuer de veiller à la diffusion de l'information.

**Le président:** Un rapport qu'a présenté mon prédécesseur, le sénateur Watt, fait l'examen du processus d'autonomie gouvernementale, de ce que signifie l'expression «autonomie gouvernementale» et de la régie interne dans les modèles en voie de développement, et il comporte aussi un exposé sur l'autonomie gouvernementale, y compris, comme vous l'avez dit, sénateur Gill, sur la question de la mise en oeuvre.

Nous avons proposé la mise sur pied d'un organe ou d'une institution tout à fait à part, qui veillerait sur la mise en oeuvre, un organe distinct du ministère lui-même.

**Le sénateur Tkachuk:** Je vous souhaite la bienvenue, grand chef Fontaine. J'aimerais poser quelques questions sur les principes généraux qui guideraient les négociations avec les Premières nations, puisque c'est là-dessus que vous avez choisi d'axer vos observations, plutôt que sur les détails du traité conclu avec les Nisga'a.

Lorsque vous dites qu'il y a des forces réactionnaires dans le régime politique ou dans les communautés qui s'opposent au traité avec les Nisga'a, à qui faites-vous allusion?

**M. Fontaine:** Vous le savez probablement mieux que moi.

**Le sénateur Tkachuk:** Je vous le demande. Je ne suis pas sûr que nous en convenions.

**M. Fontaine:** Je pense qu'il est très clair que certaines personnes s'opposent au traité avec les Nisga'a. Certaines vont même plus loin que cela. Elles ne s'opposent pas seulement au traité avec les Nisga'a, mais aux Premières nations en général. Par exemple, la notion de similitude du traitement, selon laquelle tous les Canadiens sont égaux et doivent être traités comme tels, ne sert qu'à saper la position historique et singulière des Premières nations du pays. C'est une tentative de révision de l'histoire. Le fait est — et cela fait partie intégrante de notre histoire — qu'il

government, the federal Crown. This notion of sameness of treatment is used to try to undermine that.

The law of the land says that it is proper to treat people differently, provided that, at the end of the day, people are equal. In my view, there are far too many people who want to push the first notion to which I referred, sameness of treatment. There are people in the House of Commons, and I am sure there are some in the Senate, who have that view.

**Senator Tkachuk:** That answer leads me to my next question. I think people's concerns are based around the fact that this process is not a new one. It is new in B.C., but it is not a new process. There are treaties in other areas of the country. In British Columbia, they had reserves but no treaties.

Are the economic circumstances of the Indian people in British Columbia worse than those on the prairies, or would they be about the same?

**Mr. Fontaine:** It is difficult to compare poverty: Is this community poorer than another community?

Let us look at the situation of indigenous peoples worldwide. I have heard the argument many times that, if we did not have reserves or if we got rid of the reserves, that would put an end to poverty because people would then be like everyone else. People would be treated equally. People would be forced to make their own way through life.

However, if you look at the situation of the indigenous peoples in different parts of the world, the poorest of these societies are the indigenous peoples, and yet there are no reserves in most parts of the world. Therefore, it is not the reserve system that makes people poor. There are other factors that come into play that cause poverty. Quite obviously, one of those has to do with land and securing an adequate land base. Another has to do with access to resources, because that is how wealth is created.

**Senator Tkachuk:** We still have not got to the question. I was not talking about the reserves but about the treaties themselves. Some concerns have been expressed to us about them. For example, Gordon Gibson raised a concern as to whether we should approach treaties in a collective way or an individual way. In other words, does the collectivization of ownership of land and resources really benefit the individual First Nations person rather than grouping them as a people?

Let me give you an example. You said earlier that First Nations needed the resources to become wealthy, yet today I would say the greatest resource we can give a person, without a doubt, is the opportunity to educate himself or herself. There is a problem of poverty among the First Nations people — and I think most Canadians realize that and sympathize with it and would like to see it alleviated. I do not think there is any question about that, and I have great faith in the Canadian people to do that. Yet many First Nations people have become very successful businessmen in the communities; they are lawyers, doctors, senators, engineers, nurses. They have done very well, and part of the reason they

existe des traités entre nos peuples et le gouvernement, la Couronne fédérale. Cette notion de similitude du traitement ne cherche qu'à les saper.

D'après la loi du pays, il est correct de traiter les uns et les autres différemment, à partir du moment où au bout du compte, tous les gens sont égaux. D'après moi, il y a beaucoup trop de monde qui cherche à faire valoir le premier principe dont j'ai parlé, celui de la similitude du traitement. Il y en a à la Chambre des communes, et je ne doute pas qu'il y en ait aussi au Sénat, qui voient les choses ainsi.

**Le sénateur Tkachuk:** Votre réponse m'amène à poser ma prochaine question. Je pense que ce qui préoccupe les gens, c'est que ce processus n'a rien de nouveau. C'est nouveau en Colombie-Britannique, mais pas ailleurs. Il existe d'autres traités dans d'autres régions du pays. En Colombie-Britannique, il y a des réserves, mais pas de traité.

Est-ce que la situation économique des peuples autochtones de la Colombie-Britannique est pire que celle des autochtones des Prairies, ou est-ce que ce serait à peu près la même chose?

**M. Fontaine:** Il est difficile de comparer la misère: est-ce qu'une communauté est plus pauvre que l'autre?

Voyons la situation des peuples indigènes du monde. J'ai souvent entendu l'argument selon lequel s'il n'y avait pas de réserves, ou si on les éliminait, ce serait la fin de la misère parce qu'alors, nos peuples seraient comme tout le monde. Les gens seraient traités pareillement. On serait obligés de se débrouiller dans la vie.

Cependant, si vous regardez la situation des peuples indigènes dans diverses parties du monde, les plus pauvres de ces sociétés sont les peuples indigènes, et pourtant, il existe peu de réserves dans le reste du monde. Par conséquent, ce n'est pas le système de réserves qui appauvrit les gens. Ce sont d'autres facteurs qui causent la pauvreté. Manifestement, l'un d'eux se rapporte au territoire et à l'assurance d'une assise territoriale suffisante. Il y a aussi l'accès aux ressources, parce que c'est la source de la prospérité.

**Le sénateur Tkachuk:** Nous n'en sommes pas encore arrivés à la question. Je ne parle pas des réserves mais des traités eux-mêmes. Ils suscitent certaines inquiétudes. Par exemple, Gordon Gibson a demandé si nous devrions aborder les traités de façon collective ou individuelle. Autrement dit, est-ce que la généralisation de la propriété des terres et des ressources est vraiment avantageuse pour chacun des membres des Premières nations, par opposition à leur regroupement en tant que peuple?

Permettez-moi de vous donner un exemple. Vous avez dit plus tôt que les Premières nations ont besoin de ressources pour devenir prospères, et pourtant à mon avis, la plus grande ressource que nous puissions offrir à quelqu'un, sans le moindre doute, est la possibilité de s'instruire. Le problème de la pauvreté des peuples des Premières nations est flagrante — et je pense que la plupart des Canadiens le comprennent et sympathisent avec les autochtones et aimeraient que l'on y trouve une solution. Je ne pense pas que la question se pose, et j'ai tout à fait foi dans les Canadiens à cet égard. Cependant, de nombreux membres des Premières nations sont devenus des hommes d'affaires très

have done well, I think, is, first, because they wanted to, and, second, because the Canadian people made a decision to assist many of them — not all of them but many of them — in their opportunity to get an education and to be successful. Is that not a sharing of the people's resources and an opportunity for the Indian people that is unsurpassed? Will land and trees and rivers make that much of a difference to the poverty, or will it be education and entrepreneurial spirit and all of those other things that make people successful, not only in this country but all over the world?

**Mr. Fontaine:** Are you asking a question or making a statement?

**Senator Tkachuk:** I am trying to ask a question. You are making statements and I am challenging a few of them, and I would like your comments.

**Mr. Fontaine:** First, I do not pay much attention to Gordon Gibson. I think Gordon Gibson is one of those people who have waged a campaign to discredit the first peoples. We take whatever opportunity presents itself to challenge Mr. Gibson's views, which are destructive in the main.

I will not argue with you that education is one of the important vehicles for positive change in our community. In fact, in the short period of 30 years, the number of our people in post-secondary institutions has risen dramatically. Thirty years ago, we had about 80 people in post-secondary institutions. There are now about 27,000. The number of First Nations students in post-secondary institutions, of course, represents an incredible force for positive change.

However, that is only one vehicle. I think it would be wrong to minimize the importance of the need for access to resources. You talk about wealth creation. Resources are the most important vehicle for creating wealth in Canada. Oil and gas, timber, fish — all of those important resources have been, in the main, denied our people.

Every time there has been an opportunity to secure the rights of our people, people have reacted strongly against our position. Donald Marshall is the most recent and the best example of that. There are more illegal boats in the waters than there were First Nations boats. There are more illegal traps than there were First Nations traps in the waters. We are talking about the richest lobster area in the world. It was a situation in which people did not want to share the resource.

When we talk about education, we are talking about something that is not given to us because it is public policy. It is a right. It is our right. It would make better sense for us if people recognized it for what it is. It is a right and governments are obligated to treat this for what it is. The important thing about education is that it provides our people an opportunity to decide for themselves what they want to do with their lives. It takes us away from the

prospères dans les communautés; ils sont avocats, médecins, sénateurs, ingénieurs, infirmiers ou infirmières. Ils ont très bien réussi, et c'est en partie, à mon avis, tout d'abord parce qu'ils le voulaient et, ensuite, parce que les Canadiens ont pris la décision d'aider beaucoup d'entre eux — pas tous, mais beaucoup — à saisir l'occasion de s'instruire et de réussir. Est-ce que ce n'est pas cela, le partage des ressources des peuples et une opportunité sans égale pour les peuples autochtones? Les terres, les arbres et les rivières changeront-ils tellement la misère, ou est-ce que ce sera l'instruction, l'esprit d'entreprise et toutes ces autres choses qui sont la clé du succès, non seulement dans notre pays mais partout dans le monde?

**M. Fontaine:** Posez-vous une question ou faites-vous une déclaration?

**Le sénateur Tkachuk:** J'essaie de poser une question. Vous faites des déclarations et j'en remets certaines en question. J'aimerais bien que vous répondiez.

**M. Fontaine:** Tout d'abord, je n'ai pas grand intérêt pour les propos de Gordon Gibson. Je pense qu'il est de ceux qui ont lancé une campagne pour discréditer les Premières nations. Nous saisissons toutes les occasions qui se présentent de contester les opinions de M. Gibson, qui sont pour le moins destructives.

Je ne vous contredirai pas sur le fait que l'instruction est l'un des importants véhicules du changement positif dans notre communauté. De fait, en à peine 30 ans, le nombre de nos gens qui font des études postsecondaires a augmenté de façon radicale. Il y a 30 ans, nous avions environ 80 personnes dans des établissements d'enseignement postsecondaire. Il y en a maintenant près de 27 000. Le nombre d'étudiants autochtones dans les établissements postsecondaires, bien entendu, est une force phénoménale de changements positifs.

Cependant, ce n'est qu'un véhicule. Ce serait, à mon avis, une erreur que de minimiser l'importance du besoin d'accès aux ressources. Vous parlez de création de richesses. Au Canada, les ressources sont le plus important véhicule de création de richesses. Le pétrole, le gaz, le bois d'œuvre, le poisson — toutes ces grandes ressources ont été, de façon générale, refusées à nos peuples.

Chaque fois que l'occasion s'est présentée pour nous de protéger les droits de nos peuples, on s'est vivement opposé à nous. Le cas de Donald Marshall en est l'exemple le plus récent et le plus frappant. Il y avait au large des côtes plus d'embarcations illégales que de bateaux autochtones. Il y a au fond de l'eau plus de pièges illégaux que de pièges autochtones. Nous parlons ici de la région la plus riche en homards du monde entier. La vérité, c'est que les gens ne veulent pas partager la ressource.

Lorsque l'on parle d'éducation, on parle de quelque chose qui ne nous est pas donné à nous, parce que c'est une politique publique. C'est un droit, notre droit. Tout irait mieux pour nous si les choses étaient reconnues pour ce qu'elles sont. C'est un droit et les gouvernements ont l'obligation de le traiter comme tel. Ce qui est important, au sujet de l'éducation, c'est qu'elle permet à nos citoyens de décider eux-mêmes de leur avenir. Cela nous

situation that was imposed on us. The education system was designed to force people to assimilate. It has cost us a great deal.

**Senator Andreychuk:** I wish to return to Nisga'a and the agreement. You indicate, and I very much support you, that negotiated settlements are the way to go in regard to aboriginal claims.

Negotiated settlements must be settled fairly and in a just manner. They cannot simply be imposed by one of the parties. What troubled me about your answer to the overlap question was that each one of the nations will negotiate, and you did not quite answer whether, if one beats the other to a negotiated settlement, the other's recourse is to go to the courts, after which they are precluded from their right to a full negotiated settlement. What is your position on that?

**Mr. Fontaine:** The point I was making is that we are talking about different jurisdictions. We are dealing with different governments. As far as the Nisga'a treaty process is concerned, we are dealing with the federal Crown, or the federal government, dealing with the provincial Crown or the provincial government, and we are dealing with the Nisga'a government. Each of these bodies has its own jurisdiction.

When it comes to First Nations, we are talking about First Nation governments and it is preferable, in my view, to have a process or a mechanism that is established internally — internal to our communities or internal to our governments — to resolve an issue that, obviously, is an internal matter between our governments and our communities.

I think you would get the same response from any of the communities that are involved: that it would make far better sense to have these issues and these matters resolved internally. That is one point.

The other point that I wish to raise is directly related to the section of my presentation that talks about comprehensive claims policy. Overlap is not dealt with in the comprehensive claims process; it is silent in that regard. Thus, that reinforces my point that what we need to do is establish either a mediation process or an alternative dispute resolution process designed by our communities to deal with such matters.

**Senator Andreychuk:** My point is that there are overlaps. I hope that we are not suggesting that the Gitksan or Gitanyow claims are in any way not valid. I think they are coming to the table negotiating and saying they have an honest belief that those lands are theirs. The Nisga'a have done the same. We are now entering into Nisga'a. They happened to be able to bring that process involving the federal and provincial governments and their government together to some consensus. The others have not. The fact that they have not puts them in a different position, and in my opinion a prejudicial position relative to Nisga'a, simply because they could not come to an agreement as quickly as Nisga'a. Now their only recourse will be to go to the courts.

permet de nous sortir d'une situation qui nous a été imposée. Le système d'éducation a été conçu pour forcer l'assimilation. Il nous a coûté très cher.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais revenir aux Nisga'a et à l'accord. Vous avez dit, et j'en conviens tout à fait, que les règlements négociés sont la meilleure solution aux revendications des autochtones.

Ces accords doivent être négociés de façon juste et équitable. Ils ne peuvent pas tout simplement être imposés par l'une des parties. Ce qui m'a troublée, dans votre réponse à la question du chevauchement, c'est que chacune des nations prendra part à la négociation. Alors vous n'avez pas vraiment dit ce qui se passe lorsque l'une des parties l'emporte sur l'autre dans une solution négociée: l'autre partie peut faire appel aux tribunaux, après quoi elle est privée de son droit à un règlement entièrement négocié. Que pensez-vous de cela?

**M. Fontaine:** Ce que j'essayais de dire c'est que nous parlons de pouvoirs différents. Il s'agit de gouvernements différents. En ce qui concerne le processus du traité avec les Nisga'a, nous parlons de la Couronne fédérale, ou du gouvernement fédéral, de la Couronne provinciale ou du gouvernement provincial et du gouvernement nisga'a. Chacun des ces organes a des pouvoirs particuliers.

Lorsqu'il s'agit des Premières nations, nous parlons des gouvernements de Premières nations et il est préférable, à mon avis, qu'il y ait un processus ou un mécanisme à l'interne — entre nos communautés et nos gouvernements — pour résoudre un problème qui, manifestement, ne regarde que nos gouvernements et nos communautés.

Je pense que toutes les communautés intéressées vous donneraient la même réponse: ce serait beaucoup plus logique de régler ces questions et ces problèmes entre nous. C'est tout pour cette question.

L'autre chose que je voudrais soulever se rapporte directement à la partie de mon exposé où je parle de politique de revendications territoriales globales. Le processus de règlement des revendications territoriales globales ne prévoit rien en matière de chevauchements. Il n'en est absolument pas question. Cela confirme donc mon point de vue selon lequel ce qu'il nous faut, c'est mettre sur pied dans nos communautés soit un processus de médiation, soit un processus de règlement extrajudiciaire des conflits pour régler ce genre de questions.

**Le sénateur Andreychuk:** Là où je veux en venir c'est qu'il y a des chevauchements. J'espère que vous n'êtes pas en train de dire que les revendications des Gitksans ou des Gitanyows e sont pas valables, pour quelque raison que ce soit. Je pense qu'ils viennent avec les autres à la table de négociation sincèrement convaincus de leurs droits sur ces territoires. Les Nisga'a ont fait la même chose. Nous discutons maintenant avec les Nisga'a. Il se trouve qu'ils ont réussi à déclencher ce processus, auquel participent les gouvernements fédéral et provinciaux et leurs propres gouvernements, en vue de l'atteinte d'un consensus. Les autres n'y sont pas parvenus, mais le fait qu'ils n'y sont pas arrivés les met dans une situation différente, qui est à mon avis une position préjudiciable par rapport aux Nisga'a, tout

It is good to say that we should have some understanding, but there is none at the moment. We are at the point of approving the Nisga'a agreement. What is our responsibility then to the other two who continue? They have now lost some of their bargaining position.

**Mr. Fontaine:** I will go back to the point I made in response to your question, and in response to an earlier question, that it is important to respect the integrity of our governments and our institutions, and one of the shortcomings in the process as it exists now is that there is no vehicle to deal with this particular situation. I suggest to you very respectfully that the First Nations themselves have to design an alternative process to the courts, because what we will end up with here is an imposed decision. If you speak to most people who are involved in government, they say that it is far better to have these matters resolved through negotiations than to have a court impose a decision.

**Senator Andreychuk:** What role is your organization playing with the aboriginal nations to address this issue and to alert them to the difficulty? Are you bringing them to the table and suggesting that they find a way out of this so that we are not in this situation again?

**Mr. Fontaine:** I think it is important to note here that the Assembly of First Nations, as an organization, is not involved in any of the negotiations.

**Senator Andreychuk:** I appreciate that, but can you not play a facilitating role?

**Mr. Fontaine:** If it is something that is requested of us by First Nations involved in various negotiations, the Assembly of First Nations does get involved. However, we do not impose ourselves on any First Nation in the country.

**Senator DeWare:** You are saying, Mr. Fontaine, that the First Nations have to settle their overlapping land claim agreements. However, if you waited for an internal settlement by the First Nations governments, would that not hold up other treaty settlements?

**Mr. Fontaine:** It has been pointed out to me that there are in fact provisions in the agreement, sections 33 and 34, that deal with other aboriginal people. I refer to section 34, which states:

If a superior court of a province, the Federal Court of Canada, or the Supreme Court of Canada finally determines that any aboriginal people, other than the Nisga'a Nation, has rights under section 35 of the *Constitution Act, 1982*, that are adversely affected by a provision of this Agreement:

the provision will operate and have effect to the extent that it does not adversely affect those rights; and

simplement parce qu'ils ne sont pas parvenus à une entente aussi rapidement que le Nisga'a. La seule solution pour eux, maintenant, sera de faire appel aux tribunaux.

C'est bien beau de dire qu'il faut une entente, mais il n'y en a pas pour l'instant. Nous sommes sur le point d'approuver l'entente avec les Nisga'a. Quelle est notre responsabilité, alors, à l'égard des deux autres nations qui doivent persévérer? Elles ont désormais perdu une part de leur pouvoir de négociation.

**M. Fontaine:** Je vais revenir sur ce que j'ai dit en réponse à votre question, et aussi à une autre question posée plus tôt. C'est qu'il est important de respecter l'intégrité de nos gouvernements et de nos institutions, et l'une des lacunes du processus tel qu'il existe maintenant est qu'il ne prévoit, pour l'instant, aucun moyen de régler cette situation particulière. Je vous dirais avec tout le respect que je vous dois que les Premières nations elles-mêmes doivent concevoir un processus de règlement extrajudiciaire des conflits, parce qu'autrement, nous finirons encore par nous faire imposer une décision. La plupart des gens du gouvernement vous diront qu'il vaut beaucoup mieux régler ces questions par la négociation que de faire un tribunal imposer sa décision.

**Le sénateur Andreychuk:** Que fait votre organisation pour aider les Nations autochtones à régler ce problème et les avertir des difficultés qu'il présente? Les amenez-vous à la table des négociations en leur suggérant de trouver une solution pour que la situation ne se répète pas?

**M. Fontaine:** Je crois qu'il est important de souligner ici que l'Assemblée des premières nations, en tant qu'organisation, n'intervient absolument pas dans les négociations.

**Le sénateur Andreychuk:** Je le sais bien, mais ne pouvez-vous pas jouer un rôle de médiation?

**M. Fontaine:** Si les Premières nations demandent à l'Assemblée des premières nations de participer à diverses négociations, elle le fera. Cependant, nous ne nous imposons à aucune des Premières nations du pays.

**Le sénateur DeWare:** Vous dites donc, monsieur Fontaine, que les Premières nations doivent régler leurs problèmes de chevauchement des revendications territoriales elles-mêmes. Cependant, s'il fallait attendre que les gouvernements des Premières nations règlent du problème entre eux, est-ce que cela ne retarderait pas le règlement d'autres revendications?

**M. Fontaine:** On m'a fait remarquer qu'en fait, il y a des clauses dans l'entente, les articles 33 et 34, où il est question des peuples autochtones. Je porte votre attention sur l'article 34, qui dit ce qui suit:

Si une Cour supérieure d'une province, la Cour fédérale du Canada ou la Cour suprême du Canada statue d'une façon définitive que notre peuple autochtone de la Nation nishga a des droits au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* sur lesquels une disposition de l'Accord a des effets négatifs:

la disposition est opérante et a effet dans la mesure où elle n'a pas d'effets négatifs sur ces droits; et

if the provision cannot operate and have effect in a way that it does not adversely affect those rights, the Parties will make best efforts to amend this Agreement to remedy or replace the provision.

**Senator DeWare:** You will remember that to amend a treaty you will have to have all three parties in agreement; is that not correct?

**The Chairman:** This provision is the agreement that allows change in the event of a court's decision.

**Senator Grafstein:** First, Mr. Fontaine, welcome. I have followed your career with great interest over the years. I wish to ask you a policy question as it applies to the Assembly of First Nations. It is a question that I will articulate as it relates to the Nisga'a treaty. This is a policy question and then I would have your personal view — that is, if you care to have a view.

On my analysis of the Nisga'a treaty, there are four groups — I will not say "classes" — that are encompassed by this treaty: First, the Nisga'a resident within the circumference of the land settlement; second, non-Nisga'a who reside outside the circumference of the treaty lands that are settled; third, non-Nisga'a whose ownership is preserved as holes in a doughnut throughout the Nisga'a lands; and, fourth, non-Nisga'a residents who may or may not have any ownership in the lands but work within the Nisga'a area.

In my analysis of the treaty, the first two groups have full voting rights, namely, those who are Nisga'a resident within the circumference of the lands and those who are resident without. They have representation and full voting rights. I want to focus not on property rights but on political rights and political rights to vote. In the Nisga'a treaty, there are strong words to suggest that those who do not have the vote, namely, non-Nisga'a, have strong opportunities to make their views felt. There is clear drafting to allow that to happen. However, at the bottom of it, the new minority groups, which are the non-Nisga'a within the Nisga'a lands, do not have a vote dealing with the Nisga'a issues themselves. They are exempt.

What is your view on minority rights of non-aboriginals or non-indigenous people within these settlement areas? To what extent should they have political rights to vote, recognizing that in this instance there are about 100 people who might fit into this category and the total Nisga'a are 5,000 to 6,000? Never, in the foreseeable future, can this minority ever overwhelm the majority. This is a question of minority rights.

**Mr. Fontaine:** Our understanding of this particular section related to political rights is that those people have rights to participate in public institutions. That right protects their interests. We believe that the rights of all peoples, whether they are part of a majority or a minority, must be protected. There must be provision for that, and many of the agreements are negotiated to recognize

si la disposition ne peut être opérante et avoir effet de manière à ne pas avoir d'effets négatifs sur ces droits, les Parties font de leur mieux pour modifier l'Accord afin de corriger ou de remplacer la disposition.

**Le sénateur DeWare:** Vous vous rappelez que pour modifier un traité, vous devez avoir l'accord des trois parties, n'est-ce pas?

**Le président:** Cette disposition vise à permettre un changement dans le cas où un tribunal le déciderait.

**Le sénateur Grafstein:** Tout d'abord, monsieur Fontaine, je vous salue la bienvenue. Je suis votre carrière avec beaucoup d'intérêt depuis plusieurs années. J'aimerais vous poser une question d'ordre administratif qui concerne l'Assemblée des premières nations, mais qui a un certain rapport avec les Nisga'a. C'est une question administrative et j'aimerais connaître votre point de vue personnel — si toutefois vous en avez un.

D'après l'analyse que j'ai faite du traité avec les Nisga'a, il y a quatre groupes — je n'oserais pas dire quatre «classes» — qui sont englobés dans ce traité: premièrement, les citoyens Nisga'a qui résident à l'intérieur des terres visées par le traité; deuxièmement, les individus qui ne sont pas citoyens Nisga'a qui résident en dehors des terres visées par le traité; troisièmement les individus qui ne sont pas citoyens Nisga'a dont la propriété est préservée, comme des trous de beigne, sur tout le territoire Nisga'a; et enfin, les individus qui ne sont pas citoyens Nisga'a, qui ont ou non des propriétés sur le territoire Nisga'a, et qui travaillent dans ce territoire.

Dans l'analyse que j'ai faite du traité, donc, les deux premiers groupes ont plein droit de vote, c'est-à-dire les résidents Nisga'a qui résident sur le territoire visé par l'entente, et ceux qui vivent en dehors de ces terres. Ils ont droit de représentation et plein droit de vote. J'aimerais me concentrer non pas sur les droits de propriété, mais sur les droits politiques, dont le droit de vote. Dans l'entente Nisga'a, il est bien dit que ceux qui n'ont pas droit de vote, c'est-à-dire les individus qui ne sont pas citoyens Nisga'a, ont d'excellentes possibilités d'exprimer leur avis. La formulation du texte l'indique clairement. Cependant, en fin de compte, les nouveaux groupes minoritaires, c'est-à-dire les individus qui ne sont pas citoyens Nisga'a et qui résident en territoire Nisga'a, n'ont pas le droit de voter sur ce qui concerne les Nisga'a eux-mêmes. Ils sont exclus.

Que pensez-vous des droits des minorités de non-autochtones ou non-indigènes qui vivent dans ces régions? Dans quelle mesure devraient-ils avoir le droit politique de voter, si l'on tient compte du fait que, dans ce cas-ci, cette catégorie englobe une centaine de personnes, comparativement à la population de la nation Nisga'a, qui est de 5 000 ou 6 000 personnes? Il est inconcevable, actuellement, que cette minorité puisse l'emporter sur la majorité. C'est une question de droits des minorités.

**M. Fontaine:** D'après ce que nous comprenons de cette clause des droits politiques, ces individus ont le droit de participer aux institutions publiques. Ce droit protège leurs intérêts. Nous sommes convaincus que les droits de tout le monde, membres de la majorité ou d'une minorité, peuvent être protégés. Il doit y avoir des dispositions en ce sens, et bon nombre des ententes sont

those rights. We must always remember that we are talking about, in this case, a treaty that is for the Nisga'a. We are talking about the rights and the interests of the Nisga'a. There are other governments in place to protect the rights and interests of those minorities that may be within the particular territory of the Nisga'a.

**Senator Grafstein:** As a question of Assembly policy, with respect to minority rights, you take the policy position that minority rights of non-indigenous people or non-Aboriginals within the lands should be treated, as you said earlier — I think you said in response to questions that it is the government's obligation to respect rights. We now have the Nisga'a government and it is its obligation to respect — and I am not trying to put words in your mouth, because I want to be careful here — political rights, which means voting rights. Is that your position?

**Mr. Fontaine:** I will refer to the agreement again for this question. The heading is "Relations with Individuals who are not Nisga'a Citizens," and it is section 20:

Nisga'a Government will provide that individuals who are ordinarily resident within Nisga'a Lands and who are not Nisga'a citizens may participate in the Nisga'a Public Institution, if the activities of that Nisga'a Public Institution directly and significantly affect them.

**Senator Grafstein:** I have read those sections and I am clear. If you take a look at the transcripts — and, I am sure you have — I asked that question of Dr. Gosnell, who, in effect, said that the Nisga'a were not able to go the last step to provide political rights or voting rights under those provisions because he was not able to get support from the Nisga'a who were giving him instructions. I had just asked him why he did not go the last quarter to answer this and he said he was not able to do so because he was not able to get that support from his band. It is a problem for me; it has been a problem for you for practically your entire career. We now find ourselves in this position where we are coming to deal with these forms of self-government. One of the roles of the Senate has always been to protect minority rights. That is one of our implicit principles. Thus, it gives us some concern. I hope we will allow the Nisga'a, at the end of this hearing, to respond more fully to this concern.

I was interested not in your reading of this treaty but in how you feel, representing the assembly of First Nations, and how the First Nations feel about this as a question of public policy/minority rights.

**The Chairman:** Mr. Fontaine, if you have an answer to Senator Grafstein's eternal search, I would be happy to hear it, but the committee is about to adjourn. Would you like to make a short answer?

**Mr. Fontaine:** We will take it under consideration.

négociées de manière à reconnaître ces droits. Il ne faut absolument pas oublier que nous parlons, dans le cas qui nous occupe, d'un traité qui concerne les Nisga'a. Il s'agit des droits et des intérêts des Nisga'a. D'autres administrations sont en place, dont le mandat est de protéger les droits et les intérêts de ces minorités qui peuvent se trouver sur le territoire appartenant aux Nisga'a.

**Le sénateur Grafstein:** Mais pour ce qui est de la politique de l'Assemblée, en ce qui concerne les droits des minorités, vous partez du principe que les droits des minorités de résidents non-indigènes ou non autochtones vivant sur les terres nishga'a doivent être tenus en compte, comme vous l'avez dit plus tôt — je crois que c'était en réponse à des questions sur l'obligation du gouvernement de respecter les droits. Nous avons maintenant un gouvernement nishga'a et c'est son devoir de respecter — et je n'essaie pas de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, parce que je tiens à être prudent ici — les droits politiques, donc le droit de vote. Est-ce bien votre avis?

**M. Fontaine:** Encore une fois, je vais revenir au texte de l'entente pour répondre à cette question. C'est sous le titre «Rapports avec les individus qui ne sont pas citoyens nishga'a», et c'est l'article 20.

Le gouvernement nishga fournit la possibilité aux individus qui résident habituellement à l'intérieur des Terres nishgas et qui ne sont pas des citoyens nishgas de participer à une institution publique nishga si les activités de cette institution publique nishga les touche directement et de façon importante.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai lu ces articles, et ils sont clairs. Si vous lisez les procès-verbaux — et je ne doute pas que vous l'ayez fait — j'ai posé la question à M. Gosnell, qui en fait a répondu que les Nisga'a ne pouvaient pas aller jusqu'au bout et accorder le droit politique ou le droit de vote en vertu de ces dispositions, parce qu'il n'avait pas pu obtenir d'avis unanime des Nisga'a qui lui donnaient des directives. Je lui avais demandé pourquoi il n'avait pas été jusqu'au bout et il a répondu qu'il n'avait pas pu le faire parce qu'il n'avait pas réussi à obtenir l'appui de sa bande. Cela me pose un problème; ça a été un problème pour vous pratiquement tout au long de votre carrière. Nous en sommes maintenant à devoir composer avec ces formes de gouvernement autonome. L'un des rôles du Sénat a toujours été de protéger les droits des minorités. C'est l'un de nos principes implicites. Par conséquent, cela nous préoccupe. J'espère que nous pourrions permettre aux Nisga'a, à la fin de cette audience, de répondre plus en détails à ce sujet.

Ce n'est pas de vous écouter lire le traité qui m'intéresse, mais de connaître votre impression, en tant que représentant que de l'assemblée des premières nations, et ce que pensent les Premières nations de cela du point de vue de la politique publique et des droits des minorités.

**Le président:** Monsieur Fontaine, si vous avez une réponse à la quête éternelle du sénateur Grafstein, je serai heureux de l'entendre, mais le comité est sur le point de lever la séance. Aimerez-vous donner une courte réponse?

**M. Fontaine:** Nous y réfléchissons.

**The Chairman:** Thank you very much.  
The committee adjourned.

**Le président:** Merci beaucoup.  
La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 6:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jack Austin** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Colleagues, I see a quorum. The first item of business is for the committee to authorize a budget. You have before you a summary of the expenditures of \$9,500. This is a very routine and standard item, one that was not enacted when the committee was organized in the fall. We need to have this authorization for the fiscal year ending March 31, 2001.

**Senator Andreychuk:** Mr. Chairman, is this to cover these hearings on Nisga'a?

**The Chairman:** This is for after April 1.

**Senator Andreychuk:** After April 1, and it is contemplated for what purpose?

**The Chairman:** Legislation.

**Senator Chalifoux:** I move adoption of the budget.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. I will just sign it and it will be on its way.

Honourable senators, we have a number of important witnesses tonight. Our first is Mr. Ken Georgetti.

Welcome to the committee, Mr. Georgetti. You understand that we are conducting a study of Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement. Speaking as you do for the house of labour, we welcome your participation.

I understand you have a brief, so I invite you to proceed.

**Mr. Ken Georgetti, President, Canadian Labour Congress:** Honourable senators, let me start by thanking the committee members for giving me the opportunity to address you on such an important issue. I should point out that I have had the fortunate opportunity to present on behalf of the labour movement both in British Columbia and now in Canada to all three committees that have studied this agreement. I can tell you that we view the Nisga'a Final Agreement as one of the most important social and economic developments of the last century. The officers and the executive council of the 2.3 million members of the Canadian

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2000

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones, saisi du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Jack Austin** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, je vois que nous avons le quorum. Le premier point à l'ordre du jour est l'autorisation d'un budget. Vous avez devant vous un sommaire des dépenses se chiffrant à 9 500 \$. Il s'agit d'un poste tout à fait courant qui n'a pas été voté quand le comité a été mis sur pied cet automne. Nous devons avoir cette autorisation pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur le président, ces dépenses couvriront-elles les audiences relatives au traité niska'a?

**Le président:** C'est pour la période après le 1<sup>er</sup> avril.

**Le sénateur Andreychuk:** Après le 1<sup>er</sup> avril, et que couvriraient-elles?

**Le président:** Des travaux législatifs.

**Le sénateur Chalifoux:** Je propose l'adoption du budget.

**Le président:** Êtes-vous tous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée. Je vais signer l'autorisation, et ce sera parti.

Honorables sénateurs, nous avons de nombreux témoins ce soir. Notre premier témoin est M. Ken Georgetti.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Georgetti. Comme vous le savez, nous étudions le projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a. Vous êtes ici en tant que président du Congrès du travail du Canada, et nous vous souhaitons la bienvenue.

Je crois que vous avez soumis un mémoire. Vous avez la parole.

**M. Ken Georgetti, président, Congrès du travail du Canada:** Permettez-moi d'abord de remercier les membres du comité de m'avoir donné l'occasion de traiter devant eux de cette question des plus importantes. Je dois vous dire que j'ai eu le plaisir de faire un exposé au nom du mouvement ouvrier en Colombie-Britannique, et maintenant à Ottawa, devant les trois comités qui ont étudié cet accord. L'Accord définitif niska'a est l'un des faits nouveaux les plus importants qui se soient produits sur les plans économique et social du dernier siècle. Les dirigeants et le conseil exécutif du Congrès du travail du

Labour Congress fully support this negotiated settlement of a long-standing aboriginal claim.

The Canadian Labour Congress and our provincial federation of labour in British Columbia have been on record, for more than 30 years now, supporting the resolution of land claims. In particular, we are strongly supportive of negotiated settlements as opposed to litigation and court-imposed ones. At our last convention, Nisga'a Chief Joe Gosnell was warmly welcomed by delegates when he spoke about this agreement in principle and the need for support to reach a settlement in negotiations.

It is important to move beyond the rhetoric of those who in opposing this treaty try to characterize themselves as speaking on behalf of ordinary working families. The Kitimat, Terrace and District Labour Council, the workers who will live with this treaty and who are neighbours of the Nisga'a, have been active supporters throughout the process. This past June, the Canadian Labour Congress executive council unanimously endorsed the treaty. The union representing unionized forest industry workers, IWA Canada, also endorsed the treaty at their convention last year.

However, I want to express the frustration we see at the significant delay in having the agreement ratified by Canada. It is now over 100 years since the Nisga'a chiefs and elders first went to Victoria, British Columbia and to England to seek a just settlement to their land claim. It is over a quarter century since the Supreme Court of our country ruled on the Nisga'a case and serious negotiations finally began. It is over four years since the agreement in principle was reached. Hundreds of Nisga'a have been born, grew up, and died waiting for Canada to do the honourable thing. Finally, Canada and British Columbia did just that by initializing the final agreement on August 4, 1998 — just under 19 months ago.

The time has come to move on and remove the obstacles to implementing this very important treaty. The Nisga'a themselves were the first to ratify, after significant consultation and a vote involving all adult members of the Nisga'a Nation. It was ratified by the legislature of British Columbia after the longest debate in British Columbian parliamentary history. Over 100,000 copies of the final agreement were distributed to the citizens of British Columbia. Both the provincial legislature and the House of Commons held public hearings in B.C.

This is not the time for narrow partisan interests to drag this matter out in the hopes of undermining an agreement reached by all parties in good faith. This is not the time to once more send a message to our aboriginal brethren that we in the dominant culture simply cannot be trusted to respond in a fair and equitable manner to a legitimate claim over a century old. The question we ask is this: Would you rather see this matter litigated? I remind you that in 1974 the Supreme Court of Canada came within one Justice, one single vote, of ruling that we would not need negotiations and that the Nisga'a had title. The elected representatives of the people of British Columbia and of Canada and the Nisga'a people

Canada, qui comprend 2,3 millions de membres, appuient pleinement l'accord négocié pour régler une revendication autochtone de longue date.

Il y a plus de 30 ans que le Congrès du travail du Canada et la Fédération du travail de la Colombie-Britannique préconisent le règlement des revendications territoriales. Nous prôtons particulièrement les ententes négociées par opposition aux ententes imposées par les tribunaux. Au cours de l'assemblée statutaire la plus récente du CTC, les propos de Joe Gosnell, chef de la nation niska'a, au sujet de l'accord de principe et du besoin d'arriver à un règlement par la négociation ont été accueillis chaleureusement par les délégués et déléguées.

Il importe de voir plus loin que les arguments des détracteurs de l'accord qui prétendent parler au nom des familles ordinaires de travailleurs et travailleuses. Le Conseil du travail de Kitimat, de Terrace et du district, lequel comprend des personnes représentant les travailleurs et travailleuses qui devront composer avec l'accord et qui côtoient les Niska'a, appuie activement le règlement de la revendication depuis le début. En juin 1999, le conseil exécutif du CTC a approuvé unanimement l'accord. Le syndicat représentant le personnel forestier syndiqué (IBA-Canada) a lui aussi appuyé l'accord pendant son congrès.

Cependant, je tiens à exprimer mon exaspération au sujet du long retard qu'accuse la ratification de l'accord par le Canada. Il y a plus de 100 ans que les chefs et les aînés niska'a se sont rendus à Victoria (Colombie-Britannique) et en Angleterre pour demander que leur revendication territoriale soit réglée de manière juste. Il y a plus d'un quart de siècle que la Cour suprême a statué sur la cause des Niska'a et que des négociations ont finalement été entreprises. Et il y a plus de quatre ans que l'accord de principe a été conclu. Des centaines de Niska'a sont nés, ont grandi et sont morts pendant que leur peuple attendait que le Canada agisse honorablement. Le Canada et la Colombie-Britannique ont fini par agir ainsi en concluant l'accord définitif le 4 août 1998, il y a presque 19 mois.

Il est temps d'enchaîner en supprimant tout obstacle à la mise en oeuvre de ce très important traité. Les Niska'a ont été les premiers à ratifier l'accord, après une importante consultation et un vote auquel ont participé tous les membres adultes de la nation niska'a. L'accord a été ratifié par l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique après le débat le plus long de l'histoire parlementaire de cette province. Plus de 100 000 exemplaires de l'accord définitif ont été distribués aux citoyennes et citoyens de la Colombie-Britannique. L'assemblée législative provinciale et la Chambre des communes ont tenu des audiences publiques.

Il ne convient pas de laisser des intérêts étroits faire traîner davantage les choses pour tenter de compromettre l'accord conclu de bonne foi par les trois parties. Il ne faut pas transmettre de nouveau à nos frères autochtones le message que nous, les membres de la culture dominante, nous ne sommes tout simplement pas capables de répondre de manière honnête et équitable à une revendication légitime présentée il y a plus d'un siècle. Préféreriez-vous que l'affaire soit réglée par un tribunal? Il y a lieu de se rappeler qu'en 1974 la Cour suprême du Canada est passée à un juge près de déclarer qu'il ne serait pas nécessaire de procéder à des négociations parce que les Niska'a détenaient le

themselves have ratified this agreement, and it is time for the Senate to do likewise.

I know you are familiar with the treaty, but I would like to go through some of the highlights of the agreement with you and tell you why we believe this is a good agreement for Canada, the Nisga'a, and the working families in British Columbia.

This will allow the Nisga'a to build an economic base in their community and end 100 years of dependency. Economic self-sufficiency will lead to improved standards of living for the Nisga'a people. By settling the land issue, investors and job creators will finally have some certainty about where they can invest to create jobs in a region that badly needs them.

One of the criticisms of the treaty you are probably hearing is that there was not enough consultation. I was part of that consultation committee since it started. Labour, business, municipal councils and communities were all at the table in the most extensive consultation process we have ever witnessed in British Columbia. Frankly, if we had had that kind of consultation around NAFTA, I think things would look quite different in Canada today. All of these groups had representation at the treaty negotiations advisory committee and its subcommittees, which met five days a month for the last six months as the heavy negotiations went on. The forestry negotiator and the province met with the regional forestry advisory committee in Terrace every two weeks for many months. I believe the Nisga'a agreement achieves the goals of fairness and equality for all parties.

Much has been made of the amount of land involved in this agreement, but let us put this into context. It involves 1,992 square kilometres of Nisga'a lands and 22,000 square kilometres of traditional territory, which is 8 per cent of what they asked for, two-tenths of 1 per cent of the land mass of British Columbia. It guarantees access for recreation, hunting, fishing, and resource extraction. If all treaty settlements were to follow this pattern, they would affect no more than 5 per cent of British Columbia's lands.

The agreement on taxes represents a major change in position by the Nisga'a that has not received enough recognition. Income tax will be phased in over 12 years and sales tax over eight. This is a significant and difficult step for the Nisga'a, and they have faced a great deal of criticism about this clause from other First Nations waiting to negotiate.

The amount of cash involved is not that exorbitant, considering the century-long attempt by the Nisga'a to receive compensation for their lands: \$190 million over 15 years. A KPMG study found that the cost of negotiating and implementing all treaties across the province would work out to about \$35 per year per household. On the Nisga'a settlement, it works out to \$16.50 per British Columbian paid out over a period of 15 years. Another important

titre de propriété. Les représentantes et représentants élus de la population de la Colombie-Britannique et du Canada et les Nisga'a eux-mêmes ont ratifié l'accord. Il est temps que le Sénat en fasse autant.

Je sais que vous connaissez très bien l'accord, mais j'aimerais revoir certains de ses points saillants avec vous afin de vous indiquer pourquoi je crois qu'il est favorable au Canada, aux Nisga'a et aux familles de travailleurs et travailleuses de la Colombie-Britannique.

Il permettra aux Nisga'a de doter leur communauté d'une base économique et de mettre ainsi fin à 100 ans de dépendance. L'autosuffisance économique permettra de hausser le niveau de vie du peuple nisga'a. En réglant la question territoriale, il permettra aux investisseurs et créateurs d'emplois d'avoir enfin une certaine certitude au sujet des lieux où ils peuvent investir pour créer des emplois dans la région.

Un des reproches que vous entendez probablement au sujet de l'accord, c'est qu'il n'y a pas eu suffisamment de consultation. Pour ma part, j'ai siégé au comité consultatif depuis sa création. Le mouvement syndical, le patronat, les conseils municipaux et les groupes communautaires ont participé à la consultation la plus vaste que nous ayons vue. Si une consultation de ce genre avait été tenue au sujet de l'ALENA, la situation serait très différente actuellement au Canada. Tous les intervenants en question ont été représentés au sein du comité consultatif de négociation des traités et de ses sous-comités, qui ont tenu des réunions cinq jours par mois pendant les six derniers mois, à mesure que se poursuivaient les négociations intenses. Le négociateur forestier de la province a tenu des réunions avec le comité consultatif de négociation des traités à Terrace toutes les deux semaines pendant de nombreux mois. Je crois que l'Accord définitif nisga'a atteint les buts d'équité et d'égalité de toutes les parties.

L'envergure des terres accordées dans l'accord a été très critiquée, mais il faut la voir dans son contexte: 1992 kilomètres carrés sont accordés aux Nisga'a; leur territoire traditionnel s'étendait sur 22 000 kilomètres carrés. Ils ont donc obtenu 8 p. 100 de ce qu'ils demandaient. Cela correspond à deux dixièmes pour cent des terres de la Colombie-Britannique. L'accès aux terres nisga'a à des fins de chasse, de pêche d'utilisation récréative sans prélèvement et d'extraction des ressources est garanti. Même si toutes les revendications territoriales étaient réglées de façon semblable, cela n'influencerait que 5 p. 100 des terres de la Colombie-Britannique.

L'entente sur les impôts a témoigné d'un important changement de position des Nisga'a qui n'a pas été suffisamment reconnu. La mise en vigueur de l'impôt sur le revenu sera échelonnée sur 12 ans et celle de la taxe de vente sur huit ans. C'est une concession majeure et difficile pour les Nisga'a, qu'ils se sont fait reprocher vivement par d'autres Premières nations.

Le montant du règlement financier n'est pas exorbitant si l'on tient compte du fait que les Nisga'a ont attendu une indemnisation pour la dépossession de leurs terres pendant 100 ans: 190 millions de dollars répartis sur 15 ans. Une étude réalisée par KPMG a révélé que la négociation et la mise en oeuvre des traités dans l'ensemble de la province coûteraient annuellement environ 35 \$ par ménage. Le coût du règlement avec les Nisga'a revient à

part of this agreement is that, for the Nisga'a, the Indian Act will be phased out. By the year 2000, it will cost \$11 billion annually, and it does not work. It is degrading and insulting, and this is a positive development.

One of our major concerns, of course, was the general area of employment and labour law and their applicability. Nothing in this agreement affects labour relations, employment standards, human rights, or occupational health and safety standards. It is not clear whether the federal or provincial code will apply, but since Nisga'a lands will be fee simple we think there is a better argument that provincial statutes should apply.

A major issue for labour and business, and one discussed at many meetings of the treaty negotiations advisory committee, was that of "certainty". One of the positive aspects of treaty-making is that it does eliminate uncertainty. The Nisga'a agreement in principle and the subsequent treaty clearly define aboriginal rights. It sets out the relationship between government rights and treaty rights. The treaty settles issues of who has the right to what and allows investment and employment opportunities to happen.

For British Columbians in general, and many unionized workers in particular, forestry is a critical issue. The proposed treaty addresses the issue more than adequately. It is business as usual for five years. There is a requirement to meet or beat all provincial forest practices. There is a commitment to supply local mills with fibre for 10 years, so they will not build their own mill for 10 years. The approvals process seems to be better than what exists today, and the final agreement provides better protection for workers than we have historically seen from companies.

One of the most contentious issues over the past decade in British Columbia has been the relationship between aboriginal rights and other fishing rights. The proposed treaty addresses this issue as well. The provisions are complex, but we are convinced that fishermen's interests have been taken into account. It appears to be an improvement over the aboriginal fishing strategy because the Nisga'a cannot sell fish if no one else is selling.

I said in the beginning that this treaty is the result of decades of negotiations and that, on the whole, it is a good agreement. Certainly an experienced negotiator, as I am, can pick apart any collective agreement, treaty or convention. You will always have some things with which you do not agree. This has been long fought for, and the negotiated treaty is really about fairness. That is something that we in the labour movement proudly endorse. We think all Canadians should be celebrating the end of uncertainty

16,50 \$ par personne habitant la Colombie-Britannique, et cette somme est répartie sur 15 ans. Un autre élément important du règlement est que l'application de la Loi sur les Indiens aux Nisga'a sera éliminée peu à peu. En l'an 2000, le coût de cette application aura atteint 11 milliards de dollars par année. Puisque celle-ci ne sert à rien et est dégradante et insultante, c'est nettement un progrès.

Bien entendu, l'applicabilité des lois sur l'emploi et le travail comptent parmi nos principaux sujets d'inquiétude. L'accord ne nuit nullement aux relations de travail, au respect des normes d'emploi et des droits de la personne, ni à la santé ou à la sécurité au travail. On ne sait pas, au juste, si c'est le code fédéral ou le code provincial qui sera appliqué, mais puisque les terres niska'a seront occupées à titre de propriété libre, nous croyons qu'il est plus probable que la législation provinciale s'y appliquera.

La «certitude» est une question qui importait beaucoup au mouvement syndical et au patronat. Elle a d'ailleurs fait l'objet de discussions au cours de nombreuses réunions du comité consultatif de négociation des traités. L'un des avantages de la conclusion de traités, c'est qu'elle élimine l'incertitude. L'accord de principe niska'a et le traité subséquent définissent clairement les droits des autochtones et indiquent le rapport entre les droits gouvernementaux et les droits issus du traité. Le traité tranche la question de savoir qui exerce les droits à différents égards et crée des possibilités d'investissement et d'emploi.

L'exploitation forestière est une question cruciale pour l'ensemble de la population de la Colombie-Britannique, et particulièrement pour bon nombre de travailleurs et travailleuses syndiqués. L'accord proposé règle cette question de manière amplement satisfaisante. L'exploitation forestière demeurera inchangée pendant les cinq premières années. Les Nisga'a devront atteindre ou dépasser la norme provinciale des pratiques forestières. Ils s'engagent à alimenter les usines locales en fibre de bois pendant 10 ans et ne construiront pas leur propre usine avant 10 ans. La procédure d'approbation semble être supérieure à celle qui est en vigueur actuellement. L'accord définitif assure une meilleure protection aux travailleurs et travailleuses que celle que les entreprises leur ont assurée par le passé.

Le rapport entre les droits de pêche des autochtones et ceux des autres personnes habitant la province compte parmi les questions qui ont été les plus controversées en Colombie-Britannique au cours des 10 dernières années. L'accord proposé règle celle-ci aussi. Les dispositions sont complexes, mais je suis convaincu qu'il a été dûment tenu compte des intérêts des autres pêcheurs. La stratégie prévue semble plus judicieuse que la Stratégie sur les pêches autochtones, car les Nisga'a ne pourront pas vendre de poisson si personne d'autre n'en vend.

J'ai indiqué au début de mon exposé que l'accord est le fruit de décennies de négociations et qu'il est globalement judicieux. Il est sûr que si un négociateur d'expérience, comme je le suis, le dissèque, il y trouvera, comme dans toute convention collective et tout autre traité ou convention, des éléments qu'il désapprouvera. Cependant, il s'agit d'un traité obtenu de longue lutte et par la négociation qui assure l'équité, et c'est là une caractéristique que le mouvement syndical défend fièrement. Tous les Canadiens et

and unfairness and the beginning of a new relationship that makes us all equals.

Mr. Chairman, as someone who has been involved in this process for the past 10 years and as a representative of 2.3 million working Canadians, I thank you and the Senate for giving me the opportunity this evening to provide you with our perspective.

**Senator Grafstein:** Let me start with your last sentence. You say it makes us all equals. For years and years, and I assume it has not changed, the Canadian Labour Congress has been concerned with minority rights.

**Mr. Georgetti:** Yes.

**Senator Grafstein:** Have you examined this treaty and the activities of non-Nisga'a and Nisga'a residents on Nisga'a lands through the prism of minority rights?

**Mr. Georgetti:** I cannot say that we have examined it through that prism, but we have examined the issue in terms of the rights of non-residents and non-Nisga'a on Nisga'a land. We are satisfied that the application appears on the surface to be fair and has the ability to stand a test of the challenge on that issue.

**Senator Grafstein:** We were told, Mr. Georgetti, that the non-Nisga'a residents, who essentially do not own those lands, have the right to participate and be heard but they really do not have the right to vote, even though they would be a distinct minority and could never overwhelm the majority, the majority being the Nisga'a. I believe the numbers are roughly 100 to 5,000 or 6,000.

**Mr. Georgetti:** Right.

**Senator Grafstein:** The members of the Nisga'a who reside outside the lands have full voting rights, and I do not quarrel with that. I wonder what your perspective is on that.

**Mr. Georgetti:** The application of this treaty sets out a structure for the administration of land that belongs to the people called Nisga'a. The treaty contemplates that the only people who have the ability to make decisions on the application of that land are the people who own the land, namely, the Nisga'a. We find that to be acceptable. The rights of those non-residents or non-Nisga'a residing on those lands are taken care of in the agreement to the extent that they have a right to participate and stay and remain on those lands. That is to say, they have a right to participate in the debate but not vote on the ultimate outcome.

**Senator Grafstein:** You find that satisfactory from the perspective of the Canadian Labour Congress?

**Mr. Georgetti:** Yes.

**Senator Grafstein:** You spoke about the clarity of the agreement and then you mentioned uncertainty. You said that it is not clear whether the federal or the provincial code will apply, referring to the labour code. However, since Nisga'a lands are in fee simple, the provincial statute should apply. Tell me about that. I am not too clear about that and, until I read your brief, I had not

les Canadiennes devraient célébrer la fin de l'incertitude et de l'iniquité et le début d'une nouvelle relation d'égal à égal.

Monsieur le président, je vous remercie et je remercie le Sénat de m'avoir donné l'occasion ce soir de présenter le point de vue d'une personne qui participe au processus depuis 10 ans et qui représente 2,3 millions de travailleurs et de travailleuses canadiens.

**Le sénateur Grafstein:** Je vais commencer par votre dernière phrase. Vous dites que la nouvelle relation sera d'égal à égal. Le Congrès du travail du Canada se préoccupe depuis de longues années des droits des minorités, et je suppose que cela n'a pas changé.

**M. Georgetti:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Avez-vous examiné ce traité et les activités des résidents niska'a et non niska'a sur les terres niska'a à travers le prisme des droits des minorités?

**M. Georgetti:** Je ne peux vous dire que nous l'avons examiné à travers ce prisme, mais je peux vous dire que nous avons examiné la question à la lumière des droits des non-résidents et des résidents non niska'a sur les terres niska'a. Nous pensons que l'application semble, à priori, être équitable et qu'elle saura résister à toute contestation à ce chapitre.

**Le sénateur Grafstein:** On nous a dit, monsieur Georgetti, que les résidents non niska'a, qui essentiellement ne possèdent pas de terres, ont le droit de participer et d'avoir leur mot à dire, mais n'ont pas le droit de voter, même s'ils forment une minorité distincte, et ne pourront jamais écraser la majorité, la majorité étant les Nisga'a. Je crois que la proportion est environ de 100 contre 5 000 ou 6 000.

**M. Georgetti:** En effet.

**Le sénateur Grafstein:** Les membres de la Nation niska'a qui vivent hors de leur territoire conservent leur droit de vote, et je n'y vois rien à redire. Je me demande cependant ce que vous en pensez.

**M. Georgetti:** Le traité crée une autorité administrative territoriale qui relève des Nisga'a. Il stipule que seuls les Nisga'a sont autorisés à se prononcer sur l'utilisation des terres où ils vivent, car elles leur appartiennent. Cela nous paraît acceptable. Quant aux droits des non-résidents ou des résidents non Nisga'a, ils sont prévus par l'accord, qui leur permet de participer aux affaires et de vivre sur ces terres. Cela signifie qu'ils ont le droit de participer aux discussions, mais non au vote.

**Le sénateur Grafstein:** Estimez-vous cela satisfaisant du point de vue du Congrès du travail du Canada?

**M. Georgetti:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Vous avez parlé de la clarté de l'entente, puis d'incertitude. Vous avez affirmé qu'on ne semble pas savoir lequel des deux codes de travail sera mis en oeuvre, le fédéral ou le provincial. Toutefois, étant donné que le territoire des Nisga'a est une propriété en fief simple, c'est la loi provinciale qui devrait s'appliquer. J'aimerais que vous en parliez, car je ne

thought about that as an issue. I do not consider it an issue, but I am interested in your view.

**Mr. Georgetti:** The application of the labour code now in the province is dependent on a set of standards. If it is in the area of transportation, it is likely the federal code. Outside the Nisga'a lands, there have been many arguments concerning which labour code applies. We have had neither jobs nor industry locate there, but we would argue concerning the applicability of the correct code.

This is still not certain because we have not reached that step yet. It is a normal argument that exists inside most provinces where there are overlapping or conflicting jurisdictions in areas of the labour code.

**Senator Grafstein:** Under their constitution, would not the Nisga'a have the right to amend a labour code to apply to activities within their jurisdiction?

**Mr. Georgetti:** No. That is not a feature of that agreement. We were very concerned with that. It is a feature of the agreement that we sought and received with the cooperation of the Nisga'a.

**The Chairman:** I will not ask you, Mr. Georgetti, which jurisdiction you would prefer; I will simply move on to Senator Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** First, on the subject of sales and income tax, you conclude that this is a significant and difficult step for the Nisga'a, who have faced much criticism about this clause from other First Nations. Could you elaborate more on that?

**Mr. Georgetti:** At this point, aboriginal peoples working on aboriginal lands do not pay income tax or sales tax. A number of aboriginal groups who are in the process of negotiating feel that that is a feature they would like to keep and an aspect of Canadian tax law that they would like to see in place. In this agreement, that was negotiated to be phased out. The Nisga'a agreed that they should participate in the revenue generation of Canada and enjoy the social services that Canada has in equal measure to Canadians. That is a major step and one that has, in my experience with the aboriginal leaders with whom I interact in British Columbia, received much criticism. It was an important issue to which the Nisga'a agreed. However, they would have preferred not to see it included. That is the same argument made by many Reformers, who do not like to pay income tax as well.

**Senator Beaudoin:** My second point concerns the question of the territory. I am glad to see that it is two tenths of 1 per cent of the land mass of B.C. I have heard many other figures on this, but that is what it is.

**Mr. Georgetti:** Yes. Much of that land mass contains mountain tops and other things like that, but it is not all usable land mass.

comprends pas tout à fait la question, et même, elle ne me paraissait pas être un enjeu avant que je ne lise votre mémoire. Encore maintenant, elle ne me paraît pas être un enjeu, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. Georgetti:** À l'heure actuelle, dans la province, l'application du code du travail dépend de certaines normes. Si le secteur visé est celui des transports, c'est probablement le code fédéral qui s'appliquera. À l'extérieur du territoire des Nisga'a, on a entendu bon nombre d'arguments au sujet du code à appliquer. Ni emplois ni industries ne se sont installés là, mais on pourrait discuter longuement au sujet du code approprié à appliquer.

Cela demeure incertain parce que nous n'en sommes pas encore arrivés à cette étape. Cependant, il est courant qu'on discute de cela dans la plupart des provinces lorsque les codes du travail se chevauchent ou sont en conflit.

**Le sénateur Grafstein:** La constitution des Nisga'a ne leur permettrait-elle pas d'amender un code du travail de sorte qu'il s'applique aux activités relevant de leur compétence?

**M. Georgetti:** Non. Cela n'est pas prévu dans cet accord, et nous a d'ailleurs beaucoup préoccupés. C'est un élément de l'accord que nous avons réalisé avec la collaboration des Nisga'a.

**Le président:** Monsieur Georgetti, je ne vous demanderai pas de quelle autorité vous préféreriez relever; je vais simplement donner la parole au sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Premièrement, au sujet de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu, vous estimez que les Nisga'a ont franchi une étape importante et difficile, et qu'ils ont d'ailleurs prêté le flanc à des critiques très vives à ce sujet de la part d'autres Premières nations. Pouvez-vous développer cela quelque peu?

**M. Georgetti:** À l'heure actuelle, les populations autochtones qui travaillent sur les terres des autochtones ne paient ni impôt sur le revenu ni taxe de vente. Certains groupes autochtones en cours de négociation tiennent à conserver cette exemption et voudraient la voir inscrite dans la législation fiscale canadienne. Or l'accord intervenu avec les Nisga'a prévoit son élimination. Les Nisga'a ont donc convenu de contribuer aux recettes fiscales du Canada, et par le fait même de bénéficier des mêmes services sociaux que les autres Canadiens. C'est une étape d'envergure, et, d'après mes contacts avec les dirigeants autochtones de la Colombie-Britannique, elle a fait l'objet de nombreuses critiques. Les Nisga'a ont accepté ce tournant important mais ils auraient préféré qu'il ne figure pas dans l'accord. Les réformistes invoquent d'ailleurs le même argument, car il leur déplait tout autant de payer de l'impôt.

**Le sénateur Beaudoin:** En second lieu, j'aimerais parler du territoire. Je remarque avec plaisir qu'il représente deux dixièmes de 1 p. 100 de la masse terrestre de la Colombie-Britannique. J'ai entendu citer beaucoup d'autres chiffres à cet égard, mais c'est bien cela.

**M. Georgetti:** Oui. Une bonne partie de cette masse terrestre contient des montagnes et d'autres choses de ce genre, et elle ne peut donc pas être exploitée en entier.

**Senator Beaudoin:** If all treaty settlements were to follow this pattern, which is a possibility, it would affect no more than 5 per cent of B.C. This may be some kind of precedent. I do not have any problem with that, but what about the situation in other provinces, for instance, in the west part of the country?

**Mr. Georgetti:** Senator Beaudoin, this is the first modern day treaty that we have negotiated. In some way, it will establish some precedents in some areas — at least, I hope that it will. I do not know if you can apply it to other provinces, but I have heard the argument glibly expressed that a claim is being made for 110 per cent of the land mass in British Columbia. That might be true, but there is a difference between a proposal and a suggestion and the ultimate outcome.

The ultimate outcome of the Nisga'a agreement represented what we said. If it were to establish a pattern concerning what the province and the federal government were prepared to release back to the aboriginal communities for their land claims, then it would be the decisive factor. I am not equipped to answer your questions about the other provinces.

**Senator Beaudoin:** I did not raise that question because of the geographical question. It is not a question of 5 or 6 per cent; it is a question of justice. If they have those rights, then they have those rights. I cannot agree more on this subject.

I wish to thank you for bringing those facts to our attention because they are not well known. My first reaction is that it sounds reasonable.

**Mr. Georgetti:** Imminently.

**Senator Sibbeston:** Mr. Georgetti, you told us that you have been involved in this process for at least 10 years. Have you personally been in the communities of the Nisga'a people and seen the minorities — that is, the few non-native people who live there — and their state at the present time?

**Mr. Georgetti:** I have not been in a position to meet any of the non-Nisga'a on Nisga'a lands, no.

**Senator Sibbeston:** The issue of minority rights has arisen here. Senator Grafstein raised it with Mr. Fontaine yesterday morning, and he initiated that discussion again with you today.

I come from a small aboriginal community. One of my experiences is that, generally, the few non-native people who live amongst the native people are professional people — for example, doctors, nurses, teachers and administrators. Generally, they have jobs and are in a position of power in the community. I have never had a situation where non-native people living amongst native people have either been in a position of non-power or have had their rights threatened in any way. They often hold positions of power. When Senator Grafstein questions and raises concerns about minorities, I often think that it is academic. In reality, the few non-native people who would be living there would not be people who are there for a holiday. Generally, they are there because of the jobs that they hold. These would be the RCMP officers and teachers, and so on, as I have said. Generally,

**Le sénateur Beaudoin:** Si tous les traités s'alignaient sur celui-ci, ce qui demeure possible, ils auraient une incidence sur au maximum 5 p. 100 de l'étendue de la Colombie-Britannique. Il se peut qu'il s'agisse là d'un précédent. Je ne vois rien à redire, mais qu'en est-il de la situation dans les autres provinces de l'Ouest?

**M. Georgetti:** Sénateur, c'est le premier traité moderne que nous avons négocié. D'une certaine manière, il créera un précédent à certains égards, tout au moins je le souhaite. Quant à savoir s'il peut s'appliquer dans d'autres provinces, je l'ignore, mais j'ai entendu l'argument spécieux d'après lequel on revendique 110 p. 100 de la masse terrestre de la Colombie-Britannique. C'est peut-être vrai, mais il faut distinguer entre une proposition, un simple projet et le résultat définitif.

Le résultat définitif de l'accord conclu avec les Nisga'a correspond à ce que nous avons dit. S'il devait établir une tendance par rapport à ce que la province et le gouvernement fédéral sont disposés à remettre aux collectivités autochtones dans le cadre du règlement de revendications territoriales, alors cela constituerait un facteur décisif. Je ne suis toutefois pas habilité à répondre à votre question au sujet des autres provinces.

**Le sénateur Beaudoin:** Je n'ai pas soulevé la question en raison du facteur géographique. Il ne s'agit pas de savoir si cela correspond à 5 ou 6 p. 100 du territoire; c'est une question de justice. Si les autochtones ont ces droits, alors ils les ont. Je suis on ne peut plus d'accord sur le sujet.

Je tiens à vous remercier d'avoir attiré notre attention sur ces faits, car on ne les connaît pas bien. Quoi qu'il en soit, à première vue, cela me paraît raisonnable.

**M. Georgetti:** Éminemment.

**Le sénateur Sibbeston:** Monsieur Georgetti, vous nous avez dit avoir participé à ce processus pendant au moins 10 ans. Vous êtes-vous rendu dans les collectivités niska'a, et y avez-vous rencontré les minorités, c'est-à-dire les quelques non-autochtones qui y vivent, et avez-vous observé leur situation?

**M. Georgetti:** Non, je n'ai pas été en mesure de rencontrer un seul des non-autochtones vivant sur le territoire des Nisga'a.

**Le sénateur Sibbeston:** C'est qu'on a soulevé la question des droits des minorités ici. Le sénateur Grafstein l'a fait auprès de M. Fontaine hier matin, et il a relancé cette discussion avec vous aujourd'hui même.

Je suis moi-même d'une petite collectivité autochtone. J'y ai remarqué qu'en général les quelques non-autochtones qui vivent parmi les autochtones sont des professionnels, par exemple des médecins, des infirmières, des enseignants et des administrateurs. En général, ils ont du travail et sont dans une position de pouvoir dans la collectivité. Je n'ai jamais fait l'expérience d'une situation où un non-autochtone vivant parmi les autochtones était soit privé de pouvoir, soit menacé dans ses droits de quelque façon que ce soit. Ils exercent souvent des fonctions de pouvoir. Lorsque le sénateur Grafstein soulève la question des droits des minorités, cela me paraît souvent assez abstrait. Dans les faits, les quelques non-autochtones qui vivent dans les territoires autochtones ne sont pas des voyageurs en vacances. En général, ils sont là en raison de leur emploi. Il s'agit d'agents de la GRC et d'enseignants, et le

they are reasonably financially well off and their rights are never questioned. In fact, they are seen, generally by the aboriginal population, to have more power and more rights than the aboriginal people themselves.

Is this true in the case of the Nisga'a? When we talk about minority rights, it is academic. In reality, it is not something that we should be worried about. If you have not been in the Nisga'a communities, it is hard for you to address that. However, if you have any feelings on the subject I would be interested in hearing them.

**Mr. Georgetti:** I am not aware that there has been anyone representing that group of non-Nisga'a living on Nisga'a land to make representations against this agreement. If that were a big concern, I think you would hear from that group in these hearings. They may have done so but I have not heard of it.

**The Chairman:** Mr. Talstra, the Mayor of the City of Terrace, will appear this evening. His is the largest community near Nisga'a lands. We will also hear Mr. Bill Young, the owner and operator of Tillicum Lodge. These are people with experience in the area. We can address these questions to them.

**Senator Tkachuk:** Can you cancel this agreement? Can the Government of Canada cancel it?

**Mr. Georgetti:** I do not know.

**Senator Tkachuk:** We are often told that this agreement is like a treaty, but it is not a treaty. You mentioned NAFTA, but the Government of Canada can cancel that agreement with six months' notice. Under this bill, they cannot do that.

**Mr. Georgetti:** I would hope it is final and binding.

**Senator Tkachuk:** It is final and binding and cannot be cancelled.

**Mr. Georgetti:** I would agree with that.

**Senator Tkachuk:** We are required then to take our time and study this bill carefully because there is no way to get rid of this agreement once it is done.

You mentioned that income tax will be phased in over 12 years and sales tax over 8 years. I want to ensure that the language is correct there. Are you saying that, next year, Nisga'a residents will begin paying tax? Are you saying that it be phased in over 12 years? Or are you saying that will they not be paying tax until 12 years from now?

**Mr. Georgetti:** My understanding is it will be phased in over the next 12 years by a process.

**Senator Tkachuk:** So they will be paying in next year and the year after and the year after that?

reste, ainsi que je l'ai déjà dit. Règle générale, ils sont relativement à l'aise, et leurs droits ne sont jamais remis en question. En fait, on peut même affirmer que la population autochtone est généralement d'avis que ces minoritaires jouissent de plus de pouvoirs et de droits qu'elle-même.

Est-ce vrai dans le cas des Nisga'a? Lorsque nous nous interrogeons au sujet des droits des minorités, c'est un exercice plutôt théorique. Dans les faits, la question ne devrait pas nous préoccuper. Si vous ne vous êtes pas rendu dans les collectivités niska'a, vous pouvez difficilement vous prononcer là-dessus. Toutefois, si vous avez une idée sur la question, j'aimerais bien l'entendre.

**M. Georgetti:** À ma connaissance, personne ne s'est fait le porte-parole des non-Nisga'a vivant sur les terres niska'a afin de protester contre l'accord. Si ce groupe était extrêmement préoccupé, je crois qu'on en entendrait parler dans le cadre de ces audiences. Il se peut qu'ils l'aient fait, mais je n'en ai pas entendu parler.

**Le président:** M. Talstra, maire de la ville de Terrace, témoignera ce soir. Sa collectivité est la plus grande parmi celles qui sont en périphérie des terres niska'a. Nous allons également entendre M. Bill Young, propriétaire et exploitant de Tillicum Lodge. Il s'agit de personnes ayant de l'expérience à cet égard. Nous pourrions donc leur poser ces questions.

**Le sénateur Tkachuk:** Peut-on révoquer cet accord? Le gouvernement du Canada peut-il le révoquer?

**M. Georgetti:** Je l'ignore.

**Le sénateur Tkachuk:** On nous dit souvent que cet accord est semblable à un traité, mais il ne s'agit pas d'un traité. Vous avez mentionné l'ALENA, mais le gouvernement du Canada peut abroger ce dernier avec un préavis de six mois. Il ne peut cependant pas faire la même chose par rapport à ce projet de loi.

**M. Georgetti:** J'espère bien qu'il est définitif et qu'il a force exécutoire.

**Le sénateur Tkachuk:** Il est définitif, a force exécutoire et ne peut être abrogé.

**M. Georgetti:** Je suis d'accord avec cela.

**Le sénateur Tkachuk:** Dans ce cas, il faut que nous prenions notre temps et étudions le projet de loi attentivement, parce qu'il n'y aura pas moyen de se débarrasser de l'accord une fois qu'il sera conclu.

Vous avez mentionné le fait que l'impôt sur le revenu sera mis en oeuvre progressivement sur une période de 12 ans, et la taxe de vente, sur huit ans. Je tiens à comprendre de quoi il est question ici. Êtes-vous en train d'affirmer que l'année prochaine les résidents des terres niska'a vont commencer à payer de l'impôt? Êtes-vous en train d'affirmer que cela s'échelonnait sur 12 ans, ou plutôt qu'ils ne vont pas payer d'impôt avant 12 ans?

**M. Georgetti:** À ma connaissance, les taxes seront mises en oeuvre progressivement au cours des 12 prochaines années.

**Le sénateur Tkachuk:** En conséquence, ils vont commencer à payer l'année prochaine, puis l'année d'après, et encore l'année suivante?

**Mr. Georgetti:** I do not have my table here.

**Senator Tkachuk:** This is important.

**Mr. Georgetti:** By the end of the twelfth year, they will be paying full income tax.

**Senator Tkachuk:** I thought it would be provincial tax in eight years and federal tax in 12 years and, in 8 years, an 8 per cent sales tax. My impression is that the phase-in period begins in year 8, not in year 1. Do you have the facts to back that up?

**Mr. Georgetti:** I do not have my tax tables here, but it is a phased-in process on both the sales tax and the income tax.

**Senator Tkachuk:** I have a question about the figure of \$35 per household for all communities across the province. The Nisga'a settlement works out to \$16.60 per B.C. household. Is that the provincial portion, the federal portion, or both portions?

**Mr. Georgetti:** I am quoting from the KPMG study in the first sentence. The second sentence is how the Nisga'a settlement works out when amortized over 15 years to pay for the Nisga'a settlement for British Columbians.

**Senator Tkachuk:** So that is for the British Columbia portion and not the federal portion?

**Mr. Georgetti:** No. The federal portion is constant forever, at a tax charge of \$35 per household.

**Senator Tkachuk:** That is forever, for as long as the country lasts?

**Mr. Georgetti:** I believe that to be correct.

**Senator Andreychuk:** You seem to imply that the Nisga'a people have waited a long time for this agreement, and I very much agree. We should have dealt with land claims immediately. I have no dispute there, but I hope you are not implying that the Senate should not do its proper job of analyzing and assessing this bill. There is an educational value, which has not been addressed in the other place nor in British Columbia. There are many misconceptions about what this agreement is and is not. I believe the Senate has a role to investigate all the aspects, to ensure that it does comply with the law.

I disagree with my friend; these are not academic issues. We are here to examine the legal implications and that is important, but there is also an educational value here. I would like it on the record that I hope you are not disagreeing with the Senate's right to ask questions and make certain that we understand what this agreement is about.

**Mr. Georgetti:** If I implied that, I did not mean to do so. These hearings are part of the process on which all parties have agreed. I encourage the Senate to ask the questions and get the clarification

**M. Georgetti:** Je n'ai pas mon tableau ici.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est important.

**M. Georgetti:** À la fin de la douzième année, ils paieront le montant intégral de la taxe et de l'impôt.

**Le sénateur Tkachuk:** Je croyais que la taxe provinciale serait mise en oeuvre sur huit ans et l'impôt fédéral sur 12 ans, et aussi, sur huit ans, une taxe de vente de 8 p. 100. J'ai eu l'impression que la période de mise en oeuvre progressive commençait la huitième année, et non la première. Disposez-vous de faits pour appuyer cela?

**M. Georgetti:** Je n'ai pas mes tables d'impôt ici, mais je sais qu'il s'agit d'un processus progressif, à la fois pour ce qui est de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai une question à vous poser au sujet du 35 \$ par ménage accordé à toutes les collectivités situées dans toute la province. Le règlement intervenu avec les Nisga'a correspond à 16,60 \$ par ménage de la Colombie-Britannique. Est-ce que cela correspond à la part provinciale, à la part fédérale, ou aux deux?

**M. Georgetti:** Je cite ici la première phrase de l'étude KPMG. La deuxième correspond au même règlement nisga'a lorsque amorti sur 15 ans.

**Le sénateur Tkachuk:** Il s'agit donc de la part de la Colombie-Britannique, et non pas de la part fédérale?

**M. Georgetti:** Non. La contribution du fédéral est constante et va chercher 35 \$ par ménage.

**Le sénateur Tkachuk:** À jamais, aussi longtemps que durera le pays?

**M. Georgetti:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous semblez d'avis que le peuple nisga'a a attendu très longtemps cette entente, et je suis tout à fait d'accord. Nous aurions dû régler les revendications territoriales immédiatement. Je ne le conteste pas, mais j'espère que vous ne sous-entendez pas que le Sénat doit s'abstenir de faire son travail, c'est-à-dire d'analyser et d'évaluer le projet de loi comme il se doit. Cela a d'ailleurs une valeur éducative, car il y a des choses sur lesquelles on ne s'est pas penché ni dans l'autre endroit ni en Colombie-Britannique. Il y a beaucoup de malentendus au sujet de la teneur de l'accord. À mon avis, le Sénat doit donc étudier tous les aspects du texte afin de veiller à leur conformité avec la loi.

Ici, je suis en désaccord avec mon collègue; ces questions ne sont pas de nature théorique. Nous sommes ici pour étudier leurs conséquences juridiques, ce qui a son importance, mais également pour nous renseigner et renseigner les autres. J'aimerais bien que vous nous disiez ne pas être en désaccord avec l'exercice des fonctions et des responsabilités du Sénat, à savoir son devoir de poser des questions et de veiller à ce que nous comprenions de quoi il est question dans cet accord.

**M. Georgetti:** Mon intention n'était pas de donner une telle impression. Ces audiences s'inscrivent dans le processus auquel toutes les parties ont donné leur accord. J'encourage donc le Sénat

you need as quickly as possible. We are waiting for the proud moment when this treaty becomes final and binding law forever.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Georgetti, for attending here and for presenting your views to us.

On the tax question, Senator Tkachuk, let me refer you to the Nisga'a Final Agreement, page 218, paragraphs 7, 8 and 9. Transaction of taxes begins as of the first day of the first month after the eighth anniversary of the effective date; that is the date when Parliament proclaims the legislation. All other taxes take effect as of the first day of the first calendar year that starts on or after the twelfth anniversary of the effective date.

**Senator Tkachuk:** That was my understanding. He said it was phased in over eight years, but, in reality, it starts in year 8 and the other taxes begin in year 12. There is not really a phase-in period. That is clear for the record.

**The Chairman:** The 8- or 12-year countdown starts once the bill becomes law.

I now call the Tsimshian hereditary chiefs to the table. You are neighbours of the Nisga'a. You know them well. We are aware that you were not able to appear before the House of Commons committee. This is your opportunity to present your views and advice with respect to the Nisga'a Final Agreement. Please proceed with your evidence.

**Mr. Robert Hill, President, Tsimshian Tribal Council:** Mr. Chairman, the Tsimshian Tribal Council has been elected to be the spokesman for the hereditary chiefs of the Tsimshian Nation. I believe it is important to explain to honourable senators our authority to speak on their behalf.

First, I thank you for this opportunity. It is indeed a pleasure to be in your house. I will do my best to offer the Tsimshian Nation's support to the issues at hand, particularly the Nisga'a Final Agreement.

By way of background, my authority to speak on behalf of my chief is through the use of the talking stick. We liken the use of that talking stick to the mace of the respective governments in British Columbia, in the House of Commons, and in the Senate.

At every annual assembly, the hereditary chiefs pass that stick to me, giving me the power to speak on their behalf. Of course, when the time comes for our gathering, I must account for every action that I take on their behalf. This gathering of senators reminds me a great deal of the gathering of the hereditary chiefs. I feel very privileged to be here to speak on behalf of the Tsimshian Nation.

à poser des questions et à obtenir les éclaircissements dont il a besoin dans les plus brefs délais. Nous attendons l'arrivée de ce moment de fierté où nous verrons ce traité ratifié et avoir force de loi à jamais.

**Le président:** Merci, monsieur Georgetti, d'être venu témoigner devant nous aujourd'hui.

Au sujet de la question de la taxe, sénateur Tkachuk, permettez-moi de vous renvoyer à la dernière version de l'accord intervenu avec les Nisga'a, plus précisément aux paragraphes 7, 8 et 9 de la page 218. La perception des taxes commence à partir du premier jour du premier mois suivant le huitième anniversaire de l'entrée en vigueur; cela correspond à la date de la promulgation de la loi par le Parlement. Toutes les autres taxes commenceront à être perçues à partir du premier jour de la première année civile qui commencera au douzième anniversaire de la date d'entrée en vigueur ou après cette date.

**Le sénateur Tkachuk:** C'est bien ce que je pensais. Il nous a dit que cela s'échelonnait sur huit ans, mais dans les faits la perception commence la huitième année, tandis que les autres taxes commencent à être perçues la douzième année. Il n'y a donc pas vraiment de période de transition progressive. C'est très clair.

**Le président:** Le compte à rebours de huit ou 12 ans commencera une fois que le projet de loi aura été adopté et mis en vigueur.

Je vais maintenant demander aux chefs héréditaires des Tsimshian de bien vouloir s'approcher de la table des témoins. Vous êtes les voisins des Nisga'a. Vous les connaissez bien. Nous savons que vous n'avez pas été en mesure de témoigner devant le comité de la Chambre des communes. Vous avez donc l'occasion de faire part de vos idées et de donner votre avis sur l'Accord définitif niska'a. La parole est à vous.

**M. Robert Hill, président, Conseil tribal tsimshian:** Monsieur le président, le Conseil tribal tsimshian a été élu afin de représenter les chefs héréditaires de la nation tsimshian. J'estime important de faire une telle précision à l'intention des honorables sénateurs afin d'établir l'autorité dont on nous a investis pour parler au nom des autres.

D'abord, je tiens à vous remercier de nous donner cette occasion de venir témoigner devant vous. Cela nous fait vraiment plaisir d'être chez vous. Je ferai de mon mieux pour vous communiquer l'appui de la nation tsimshian aux enjeux dont vous êtes saisis, particulièrement l'Accord définitif niska'a.

À titre de renseignement, si je dispose d'une quelconque autorité pour parler au nom de mon chef, c'est grâce à mon bâton d'orateur. Pour nous, c'est assimilable à la masse du gouvernement de la Colombie-Britannique et du gouvernement fédéral, qu'on trouve à la Chambre des communes et au Sénat.

À chaque assemblée annuelle, les chefs héréditaires me passent le bâton d'orateur, me conférant ainsi le pouvoir de parler en leur nom. Bien entendu, lorsque nous nous réunissons, je dois rendre compte de chaque geste posé à leur place. Cette réunion des sénateurs me rappelle d'ailleurs beaucoup nos assemblées de chefs héréditaires. Je me sens très privilégié de pouvoir prendre la parole ici au nom de la nation tsimshian.

I should first like to introduce Mr. James Bryant, whose Indian name is Gil ax aks, who has been with me since I was elected president of the Tsimshian Tribal Council. Mr. Bryant is the speaker of the nine hereditary chiefs of the Allied Chiefs of Lax Kw'alaams.

We must remember that our neighbours the Nisga'a and the ancestors of the Tsimshian, along with their ancestors, ventured to Victoria over a century ago to try to address collectively the claims of our territory and the land question.

It is certainly a pleasure for me to see in your house my brother, Mr. Harry Nyce, who is a representative of the Nisga'a Tribal Council. I have known Mr. Nyce for most of my life. Indeed, he is a very close relative of the Tsimshian by marriage. I say that simply to demonstrate that our relationship with the Nisga'a is long-standing. We have offered our collective support throughout the years of their negotiations through the Native Brotherhood of British Columbia. That was the only organization under which we were able to gather to try to address land claims, as it was illegal for us to pursue the issue of our lands in those days.

I will now proceed to give you an idea of how far back we have gone with the Nisga'a. In our own way, we have conducted research, quite accurately, I hope, especially in regard to the ancestors who are long gone. It is they who provide the authority of the Tsimshian concerning our brothers the Nisga'a.

In 1974, the Allied Tribes formed a land claim specific to their territory and their nine hereditary chiefs and submitted it to the Government of Canada, simply because the Government of British Columbia was not active at that time in regard to land claims. At the same time, the seven communities of the Tsimshian formed another organization called the Council of the Tsimshian Nation. From 1982 to 1985, the claim of the Allied Tribes was accepted for review, as well as the Council of the Tsimshian Nation.

That is what I need to speak to you about. I will first ask Mr. Bryant to speak on behalf of the Allied Tribes to tell you the names of those tribes.

**Mr. James Bryant, Chief Negotiator, Allied Tsimshian Tribes:** Gil ax aks is indeed my Indian name. I am a householder of the Gitwakowich tribe, which is the house of the Madeek, which is the symbol of the grizzly bear.

The Allied Tsimshian Tribes of Lax Kw'alaams consist of the Gitwilgoits tribe, to which I belong, and the house that I hold, the Madeek house; the Gitsees tribe; the Gitnadoiks tribe; the Gitspaxloats tribe; the Gitlan tribe; the Gitzaxlaal tribe; the Ginaxangiik tribe; the Gitandoah tribe; and the Gitluzau tribe. I act as speaker of the hereditary chiefs of all these tribes.

It is also important to remember the strength of one of the tribes of the Gitspaxloats, which have petroglyphs in a number of areas: for example, between Fishery Bay and Lakalzap, which is Greenville; below Irondale at Three Mile Rock; at Ten Mile Point;

J'aimerais d'abord vous présenter M. James Bryant, dont le nom indien est Gil ax aks, qui m'accompagne depuis que j'ai été élu président du Conseil tribal tsimshian. M. Bryant est le porte-parole des neuf chefs héréditaires des Chefs alliés des Lax Kw'alaams.

Nous devons nous rappeler que nos voisins, les Nisga'a, et les ancêtres des Tsimshian, ainsi que leurs ancêtres, se sont rendus à Victoria il y a plus d'un siècle pour s'efforcer de présenter collectivement nos revendications territoriales et d'autres questions liées à nos territoires.

Je suis très heureux de voir l'un des nôtres au sein de votre Chambre, mon frère, M. Harry Nyce, qui est un représentant du Conseil tribal nisga'a. Je connais M. Nyce depuis très, très longtemps. Il est aussi très proche des Tsimshian par alliance. Si j'évoque cela, c'est pour illustrer à quel point nos rapports avec les Nisga'a remontent loin. Nous leur avons offert notre soutien collectif pendant les années de leurs négociations, et ce, par l'entremise de la Native Brotherhood of British Columbia (Fraternité autochtone de la Colombie-Britannique). C'était le seul organisme où nous pouvions nous réunir pour aborder la question des revendications territoriales, car à l'époque il était illégal pour nous d'étudier cette question.

Je vais maintenant vous donner une idée de l'étendue de nos recherches sur les Nisga'a. En effet, à notre manière, nous avons effectué des recherches assez poussées, surtout au sujet des ancêtres qui nous ont quittés il y a longtemps. Ce sont eux qui assaient l'autorité des Tsimshian en ce qui concerne nos frères, les Nisga'a.

En 1974, les neuf chefs héréditaires des Tribus alliées ont rédigé une revendication territoriale correspondant à leur territoire et l'ont soumise au gouvernement du Canada, tout simplement parce qu'à l'époque le gouvernement de la Colombie-Britannique ne bougeait pas à cet égard. En même temps, les sept collectivités de la nation tsimshian ont constitué un autre organisme, appelé le Conseil de la nation tsimshian. De 1982 à 1985, on a accepté de réexaminer les revendications des Tribus alliées ainsi que celles du Conseil de la nation tsimshian.

C'est de cela que j'aurais besoin de vous entretenir. Je vais donc demander d'abord à M. Bryant de prendre la parole au nom des Tribus alliées, et de vous nommer ces dernières.

**M. James Bryant, négociateur en chef, Tribus tsimshian alliées:** Je porte le nom amérindien de Gil ax aks. Je vis au sein de la tribu des Gitwakowich, qui fait partie de la maison du Madeek, le symbole de l'ours grizzli.

Au sein des Tribus alliées tsimshian de Lax Kw'alaams, on trouve la tribu des Gitwilgoits, à laquelle j'appartiens, et la maison qui me représente, celle du Madeek; la tribu des Gitsees; la tribu des Gitnadoiks; la tribu des Gitspaxloats; la tribu des Gitlan; la tribu des Gitzaxlaal; la tribu des Ginaxangiik; la tribu des Gitandoah; et celle des Gitluzau. Je suis le porte-parole des chefs héréditaires de toutes ces tribus.

Il y a lieu aussi de rappeler la force de l'une des tribus des Gitspaxloats, qui est évoquée par des pétroglyphes dans diverses régions: ainsi par exemple, entre la baie Fishery et Lakalzap, ce qui correspond à Greenville: près de Irondale, à Three Mile Rock;

in the Skeena in the Kinita area. There is also the big one carved right in stone in the Kitsalas Canyon. It consists of the face of the hereditary chief along with 12 shields showing his power concerning trade with the other nations.

I should also like to quote from "A Review of Archival Materials for Information Pertaining to Tsimshian Use and Occupation of the Nass Area". This research was done by Susan Marsden in September of 1997 with regard to the Greenville-Kincolith highway. You have received that document, Mr. Chairman.

I wish to quote from page 25 as follows:

Tsimshian interests at the mouth of the Nass which date to the earliest period include the villages or settlement areas at Gitksidzox, at Greenville and at the Kincolith River. Any archaeological information from these sites is potentially of considerable importance to the Tsimshian, especially to the Tsimshian descendants of the Gitksidzox, the Gitlaan and the Gits'iis, and the Laxtiyok. The sites of Kincolith and Greenville may be too disturbed to reveal any comprehensive archaeological findings but a site of such potential significance as Gitksidzox warrants extensive archaeological mitigation, if not preservation as a heritage site. The possibility of new archaeological understandings of ancient Tsimshian and Nisga'a culture is not often paralleled in the adawx and in this case, they together constitute an invaluable record of Tsimshian history and culture.

In addition, the use of the oolichan grounds by the ancestors of the Tsimshian, who lived both at the mouth of the Nass and at Metlakatla Pass, indicates, at the very least, an interest in the oolichan fishery that dates back to the earliest times. The intense annual use by the Tsimshian of the oolichan fishery for two to three months of every year for millennia makes the area from the upriver end of Fishery Bay to the downriver end of IR 13 (and possibly beyond) one of considerable historic and economic significance to the Tsimshian.

There are small maps at the back of the document that was presented. The main point that we want to impress upon you is the importance of the fishing sites that pertain to the aboriginal rights of the Tsimshian people.

**Mr. Hill:** I wish to read from a document we have provided you with entitled "Tsimshian Nation Presentation to the Select Standing Committee on Aboriginal Affairs". We have also provided you with the Northwest Travel Treaty and a memorandum of understanding between the Nisga'a Nation and the Tsimshian Nation. Those are the main documents we have provided you.

à Ten Mile Point; ainsi que dans la rivière Skeena, dans la région de Kinita. On en trouve aussi un très grand gravé dans la pierre du canyon Kitsalas, et qui représente le visage du chef héréditaire et 12 boucliers qui illustrent ses pouvoirs en matière de commerce avec les autres nations.

J'aimerais aussi vous citer un extrait du document intitulé: «A Review of Archival Materials for Information Pertaining to Tsimshian Use and Occupation of the Nass Area» (examen des archives relatives à l'usage et à l'occupation par les Tsimshian des terres entourant la rivière Nass). Les recherches portant sur l'autoroute Greenville-Kincolith ont été effectuées par Susan Marsden en septembre 1997. Vous en avez reçu copie, monsieur le président.

J'aimerais citer le passage suivant, tiré de la page 25:

Parmi les intérêts des Tsimshian situés à l'embouchure de la rivière Nass et remontant aux périodes les plus anciennes, on compte les villages ou établissements situés à Gitksidzox, à Greenville et le long de la rivière Kincolith. Tout renseignement archéologique provenant de ces lieux peut avoir énormément d'importance pour les Tsimshian, surtout pour les descendants tsimshian des Gitksidzox, des Gitlaan, des Gits'iis et des Laxtiyok. Les sites de Kincolith et Greenville ont peut-être été trop bouleversés pour qu'on y mette au jour des pièces archéologiques d'envergure, mais un lieu aussi riche de possibilités que celui de Gitksidzox justifie d'importantes mesures de protection archéologique, sinon le statut de site patrimonial protégé. On trouve rarement chez les Adawx le parallèle de ces nouvelles virtualités de connaissances archéologiques des anciennes cultures tsimshian et nisga'a, et en l'occurrence ces sites constituent un témoignage sans égal de l'histoire et de la culture des Tsimshian.

En outre, l'exploitation des pêches d'eulakane par les ancêtres des Tsimshian, qui vivaient à l'embouchure de la rivière Nass et dans la région du col de Metlakatla, indique certainement qu'on s'intéressait à la pêche à l'eulakane aux temps les plus anciens. La pêche intensive annuelle à l'eulakane à laquelle s'adonnent les Tsimshian deux ou trois mois par année depuis des millénaires fait de la région en amont jusqu'à Fishery Bay et en aval jusqu'à la fin de la zone IR 13 (et peut-être plus bas) l'une des plus importantes sur le plan historique et économique aux yeux des Tsimshian.

Le document qui vous a été soumis comportait de petites cartes géographiques en annexe. Nous tenions avant tout à vous faire saisir l'importance que représentent ces pêches par rapport aux droits autochtones du peuple tsimshian.

**M. Hill:** J'aimerais vous lire un document que nous vous avons fourni et qui est intitulé: «Exposé de la Nation tsimshian présenté au comité permanent des affaires autochtones». Nous vous avons également communiqué le traité des voyages dans le nord-ouest ainsi qu'un protocole d'entente intervenu entre la nation nisga'a et la nation tsimshian. Voilà pour les principaux documents que nous vous avons soumis.

The Tsimshian Nation is also known as the Tsimshian Tribal Council. Our nation is comprised of the seven Tsimshian First Nations of Kitselas, Kitsumkalum, Lax Kw'alaams, Metlakatla, Kitkatla, Gitga'at, and Kitasoo/Xaixais. We also have another community that we visit quite often, and that community is in the state of Alaska, also known as Metlakatla, on Annette Island.

Our traditional territory covers approximately 13,000 square miles of the northwestern portion of British Columbia. That includes the areas of Terrace and Prince Rupert. The Tsimshian Nation is comprised of approximately 10,000 members, although the provincial and federal governments only accept the federal Indian Act members of 7,000 registered Tsimshian.

The majority of our members reside in the Northwest and within the federal Skeena constituency area. We are one of the neighbouring First Nations of the Nisga'a, and we share a common border in the Skeena and the Nass watershed. We also describe our traditional territory as comprising of one third of the coast of British Columbia as we know it today, as well as a third of the watershed of the Skeena River. It certainly is significant in size. We also neighbour the mighty nation of the Haida, and we also have a good working relationship there, which is in the documents that you have in your possession.

We have a long history with the Nisga'a, through wars and through friendship, through marriage, relationships, through trade and commerce, and through respect of our similar cultural heritage. We also have established opportunities for more contemporary political requirements in today's world. For example, in the last 10 years, we have entered into two formal agreements with our neighbours, the Nisga'a. The first was the Northwest Tribal Treaty, signed on February 11, 1991 in Prince Rupert, which was endorsed not only by the Tsimshian and the Nisga'a but other First Nations within northern British Columbia as well.

Its basic intent was, and is, a commitment to advance and to protect our common interests within the Pacific Northwest. Our second agreement was reached in 1996 when we stood with the Nisga'a to enter in a very historic, traditional ceremony confirming our relationship with each other and to renew a commitment, a respect and recognition of our futures together. This is a memorandum of understanding between the Nisga'a Nation and the Tsimshian Nation. It was dated November 7, 1996. It addresses our common boundary and our common resource requirements. We include a copy of both of these, of course, in the materials that you have in your possession.

We continue to support the Nisga'a people in their development efforts through the Nisga'a Final Agreement, although we have some concerns. First, we do not want the Nisga'a Final Agreement to be a template or a fixed model for treaty making in British Columbia. The Tsimshian people are similar but not the same as the Nisga'a. Our needs, our aspirations and our values must be taken into account in the treaty negotiation process. This will be a similar requirement for many First Nations in their treaty agreements, whether it is part of the B.C. treaty commission process or not.

La nation tsimshian porte également le nom de Conseil tribal tsimshian. Elle est constituée des sept Premières nations tsimshian de Kitselas, Kitsumkalum, Lax Kw'alaams, Metlakatla, Kitkatla, Gitga'at et Kitasoo/Xaixais. Nous comptons également une autre collectivité où nous nous rendons souvent: il s'agit de celle de Metlakatla, située en Alaska, plus précisément sur l'île Annette.

Notre territoire traditionnel couvre quelque 13 000 milles carrés dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique. Cela englobe les régions de Terrace et de Prince Rupert. La Nation tsimshian regroupe quelque 10 000 membres, bien que les gouvernements provincial et fédéral ne reconnaissent que les 7 000 Tsimshian inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens.

La plupart de nos membres habitent dans le nord-ouest et au sein de la région représentée par la circonscription fédérale de Skeena. Notre nation est l'une des voisines des Nisga'a, et nous partageons avec eux une frontière commune dans les bassins hydrographiques des rivières Skeena et Nass. Notre territoire traditionnel est aussi constitué d'un tiers de la côte actuelle de la Colombie-Britannique et d'un tiers du bassin versant de la rivière Skeena. Il est donc assez vaste. Nous vivons aussi à côté de la grande nation des Haida, avec laquelle nous entretenons de bons rapports, ce que vous trouverez confirmé dans les documents que nous vous avons remis.

Nous partageons une longue histoire avec les Nisga'a, entremêlée de guerres et d'amitié, de mariages, de fêtes, de rapports de commerce, et marquée au coin du respect de nos cultures respectives et semblables. Nous avons également tiré parti des exigences politiques de notre monde contemporain. Ainsi, par exemple, au cours des 10 dernières années, nous avons signé deux ententes officielles avec nos voisins, les Nisga'a. La première, le Traité des tribus du Nord-Ouest, a été signée le 11 février 1991 à Prince Rupert, et il a reçu l'aval non seulement des Tsimshian et des Nisga'a, mais aussi d'autres Premières nations établies dans la même région du nord de la Colombie-Britannique.

Son objet principal était et demeure de favoriser et de protéger nos intérêts communs dans la région du Nord-Ouest du Pacifique. Le second pacte est intervenu en 1996, lorsque, avec les Nisga'a, nous avons participé à une cérémonie traditionnelle très historique, qui confirmait nos rapports et renouvelait notre engagement, tout en affirmant notre respect mutuel et en reconnaissant que nous partagerions le même avenir. Il s'agit d'un protocole d'entente signé par la nation nisga'a et la nation tsimshian le 7 novembre 1996. Il porte sur notre frontière commune et sur nos besoins partagés en matière de ressources. Bien sûr, ce document figure lui aussi parmi ceux que nous vous avons communiqués.

Nous maintenons notre appui aux efforts de développement déployés par les Nisga'a par le biais de l'Accord définitif nisga'a, bien que nous ayons quelques préoccupations. D'abord, nous n'aimerions pas que cet accord devienne le modèle ou la référence obligée en matière d'établissement de traités en Colombie-Britannique. Le peuple tsimshian est semblable aux Nisga'a, mais quand même différent d'eux. Nos besoins, nos aspirations et nos valeurs doivent être pris en compte dans le processus de négociation des traités. Bon nombre d'autres Premières nations exigeront la même chose dans le cours des

We are also concerned that the Nisga'a Final Agreement may contain provisions that can restrict the Tsimshian in exercising certain rights within lands or territories not fully addressed as a result of the 1996 memorandum of understanding.

While we want to continue the trust and confidence in our work to date through this MOU, many of our people are worried that they will lose commercial fishing access to the area surrounding the Nass River. They are concerned that they will see their historic fishing sites locked up by the Nisga'a or that the Nisga'a wildlife management system will restrict our people in differing situations. We are also concerned that there continues to be much debate internal to the Tsimshian between the Tsimshian and the Nisga'a, separately involving other First Nations and indeed the general public over the exact boundaries of traditional territories. It is clear that a defined process may be found if there is to be successful treaty making in British Columbia. We have suggested that an option to ensure some form of legal border agreement should be reached as a component of the agreement in principle stage of negotiations.

It appears that the Nisga'a Final Agreement and passage of Bill C-9 is all but done. We have supported them even though we have maintained certain reservations. If the Senate is able to effectively address the issues above, it will not alter the substance of their agreement but it will assist us. After all, one day we would expect you to be looking at provisions for a Tsimshian Nations agreement.

I would like to close by making some simple observations. Through extensive negotiations, the Nisga'a have reached agreement with British Columbia and Canada to address the issues for their people. We congratulate all three parties in achieving a milestone agreement in B.C. The Nisga'a treaty will bring many benefits to northwestern British Columbia. It will enable the Nisga'a to work with other jurisdictions to improve the quality of life for all northern British Columbians. Their direct assistance with education and with health, economic and general community to development issues will be a very positive one. It would be even better if our concerns were addressed.

I would like to thank every member of your house, Mr. Chairman, for allowing us to speak at this time.

**The Chairman:** I might point out that this room is called the Aboriginal Committee Room. As Senator Watt reminded me, this should be called our joint house. You are welcome here because you belong here.

I would like to start with a question, following which my colleagues may have other questions.

négociations menant à des traités, qu'il s'agisse du processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique ou bien d'un autre.

Nous craignons aussi que l'Accord définitif nisga'a ne contienne des dispositions restreignant l'exercice de certains droits par les Tsimshian sur des terres ou des territoires dont on n'a pas traité en profondeur dans le protocole d'entente de 1996.

Nous aimerions continuer à faire confiance au protocole d'entente, mais bon nombre de nos membres s'inquiètent de la possibilité de perdre des droits de pêche commerciale dans la région entourant la rivière Nass. Ils redoutent que leur pêche historique ne leur soit fermée par les Nisga'a ou que le système de gestion de la faune des Nisga'a ne restreigne diverses activités de notre peuple. Nous sommes aussi préoccupés par les nombreux débats qui se poursuivent au sein des Tsimshian au sujet de leurs rapports avec les Nisga'a ou avec d'autres nations, et même avec le public en général, au sujet des frontières exactes des territoires traditionnels. Il ne fait aucun doute qu'il faut en arriver à un processus précis si l'on veut signer des traités satisfaisants en Colombie-Britannique. Nous avons proposé qu'une entente relative à des frontières juridiquement reconnues s'inscrive dans les négociations sous la forme d'une entente de principe.

Il semble que l'Accord définitif nisga'a et l'adoption du projet de loi C-9 soient quasiment un fait accompli. Nous les avons appuyés, bien que nous nourrissions certaines réserves. La prise en compte par le Sénat des questions que nous venons de mentionner n'altérerait pas le contenu de l'accord, mais nous serait utile. Après tout, un jour nous prévoyons que vous vous pencherez sur les dispositions d'un accord relatif aux nations tsimshian.

J'aimerais conclure par certaines remarques. Grâce à des négociations poussées qui ont tenu compte des enjeux chers à leur peuple, les Nisga'a sont arrivés à un accord avec la Colombie-Britannique et le Canada. Nous félicitons les trois parties d'avoir conclu cet accord, qui fait époque en Colombie-Britannique. En effet, le traité signé avec les Nisga'a sera à la source de bon nombre d'avantages pour la région du nord-ouest de la Colombie-Britannique. Il permettra aux Nisga'a de travailler avec d'autres ordres de gouvernement afin d'améliorer la qualité de la vie de tous les habitants du nord de la Colombie-Britannique. Leur participation directe à leurs services d'enseignement et de santé, aux affaires économiques et à la mise en valeur générale de la collectivité sera très positive. Cela dit, le traité serait encore plus impressionnant s'il tenait compte de nos préoccupations.

Je tiens à remercier chacun des membres de votre Chambre, monsieur le président, de nous avoir donné l'occasion de prendre la parole aujourd'hui.

**Le président:** J'aimerais vous préciser que cette salle porte le nom de Salle de comité des autochtones. Ainsi que le sénateur Watt vient de me le rappeler, peut-être faudrait-il l'appeler notre chambre conjointe. Quoi qu'il en soit, vous êtes les bienvenus ici, car c'est votre place.

J'aimerais commencer par poser une question, après quoi mes collègues pourront en poser d'autres.

My question is whether you have settled your overlapping land claims with the Gitksan and Gitanyow peoples.

**Mr. Hill:** A quick and short answer to that would be our overlapping claims with the Gitksan. To my knowledge, we have a working understanding between the Gitksan and ourselves. One of the communities reached that agreement some time ago.

In regard to Gitanyow, we have tried under the Northwest Tribal Treaty group, which we are going to reassemble, to have other parties of First Nations consent to try to resolve the impasse between the Nisga'a and the Gitanyow. Believe you me, it is certainly a tremendous undertaking. We have had two meetings that I can recall in the community of Terrace to try to address this issue.

**The Chairman:** Are these recent meetings?

**Mr. Hill:** The recent meeting we had in regard to the Gitanyow was approximately three or four years ago, if my memory serves me correctly.

**The Chairman:** There has been no process of dialogue with them since that time?

**Mr. Hill:** There has not been. In part, that is the reason that the hereditary chiefs of the Tsimshian have asked me to make this presentation to you. There have been a number of different letters, which I am sure have reached your table, contrary to what I have stated to you in regard to our support to our brothers, the Nisga'a. Our reason is that we have an ongoing process with the Nisga'a Nation. The most recent one, of course, is the highway project between Kincolith and Greenville, such as the one of which Mr. Bryant spoken. I might add that there has certainly been a very good committee struck in regard to that.

**The Chairman:** We have every desire, as a Senate committee, to see the peoples of the Northwest settle the issues amongst themselves. The Nisga'a have said that to us, as have the Gitksan; and I am sure the Gitanyow will say the same thing.

There is a concern that has been expressed to us by Elmer Derrek of the Gitksan that there is no current process between them and the Nisga'a to resolve the overlapping boundary issue. He asked if we could be of assistance. The committee is not a place for resolving disputes. Our focus is whether this legislation is in the public interest, but we would certainly want to see a process of settlement. Is it your view that your talks with the Gitksan could be resumed at any time? Where lies the barrier?

**Mr. Hill:** Mr. Chairman, if you are talking about the impasse between the Nisga'a and the Gitanyow, my wishes are identical to yours. I think the barrier most definitely lies with the two nations. If we can have another First Nation as the third party to try to resolve the issues, then I think that option should always be there.

J'aimerais savoir si vous avez réglé vos revendications territoriales qui se chevauchent avec les peuples gitksan et gitanyow.

**M. Hill:** Pour répondre brièvement, oui, pour ce qui est des Gitksan. À ma connaissance, les Gitksan et nous-mêmes nous sommes entendus là-dessus, et l'une des collectivités a signé l'entente il y a déjà quelque temps.

Pour ce qui est des Gitanyow, nous avons essayé de faire intervenir d'autres Premières nations, comme les groupes signataires du Traité des tribus du Nord-Ouest, et nous allons les réunir de nouveau afin que d'autres parties s'efforcent de résoudre l'impasse entre les Nisga'a et les Gitanyow. Croyez-moi, il s'agit là d'une entreprise considérable. Nous avons déjà tenu deux réunions à Terrace pour discuter du sujet.

**Le président:** Récemment?

**M. Hill:** Je crois que la dernière réunion portant sur les Gitanyow a eu lieu il y a peut-être trois ou quatre ans, si ma mémoire ne me trompe pas.

**Le président:** Depuis lors il n'y a pas eu d'échange?

**M. Hill:** Non. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les chefs héréditaires des Tsimshian m'ont demandé de faire cet exposé devant vous aujourd'hui. Il y a bien eu des lettres d'envoyées, dont je suis sûr que vous avez reçu copies, et qui ne soutiennent pas nos frères, les Nisga'a, contrairement à ma position. Notre soutien à nous s'explique du fait que nous pouvons compter sur un processus permanent d'échange avec la nation niska'a. Le plus récent exemple de cela se trouve, bien entendu, dans le projet d'autoroute devant relier Kincolith et Greenville, que M. Bryant a d'ailleurs évoqué. Je pourrais ajouter qu'un excellent comité a été mis sur pied pour étudier cette même question.

**Le président:** En tant que comité du Sénat, nous souhaitons très vivement voir les peuples du nord-ouest régler eux-mêmes leurs problèmes. C'est d'ailleurs ce que les Nisga'a nous ont affirmé, tout comme les Gitksan; et je suis sûr que les Gitanyow seront du même avis.

Cela dit, Elmer Derrek, des Gitksan, nous a fait part de ses préoccupations du fait qu'il n'existe aucun processus de négociation entre son peuple et les Nisga'a afin de résoudre la question des frontières qui se chevauchent. Il nous a demandé de lui venir en aide. Or, le comité n'est pas un tribunal d'arbitrage dans ce genre de différend. Notre mandat est de voir si le projet de loi répond à l'intérêt du public, mais nous aimerions certainement entrevoir un règlement. Estimez-vous que les pourparlers avec les Gitksan peuvent reprendre bientôt? Qu'est-ce qui fait obstacle à cela?

**M. Hill:** Monsieur le président, si vous faites allusion à l'impasse entre les Nisga'a et les Gitanyow, je souhaite la même chose que vous. Je pense que l'obstacle s'enracine dans les deux nations. Par conséquent, il serait bien qu'une troisième Première nation vienne nous prêter main-forte pour dénouer cela, et il devrait toujours être possible d'y recourir.

I have read the documents that Mr. Derrek and Mr. Ryan have presented to you, and I must say that, having gone to meetings as often as we have in respect of this issue, it is a difficult situation. However, I do not think we have exhausted all the options.

I should like to see a meeting between the Nisga'a and the Gitanyow and we can quite possibly do that under the auspices of the Northwest Tribal Treaty signatories of the Northwest. There are ten signatories to this simple and powerful document that stipulates the issues of sharing resources.

**The Chairman:** Are you looking at the document of February 11, 1991?

**Mr. Hill:** That is right. The short answer is that we have not exhausted all avenues. The plea by Mr. Derrek is, of course, within his realm, not ours. If he so wishes, I think the senators should be able to offer as much support as is wanted.

**The Chairman:** I have noticed that, in spite of your objections, you do support the treaty and do recommend that the treaty pass.

**Mr. Hill:** Yes.

**The Chairman:** Therefore, you are prepared to work with the Nisga'a on the outstanding issues between you. I understood Mr. Derrek to say that he would like the committee to assist in a resumption of the discussions. I do not think he said he wanted us to resolve them.

**Mr. Hill:** I stand corrected.

**The Chairman:** In fact, he suggested it is the business of the aboriginal communities, not our business. There is no correction that you need to make.

I want to repeat what you and I agree to. The first line of resolution belongs to the Northwest Tribal communities.

**Mr. Hill:** Yes.

**Senator Christensen:** Would you please elaborate on the issue of the Nisga'a acting as a blueprint for all future treaties in B.C.?

**Mr. Hill:** Yes. I knew that question would arise and, frankly, I was not prepared to answer it in any way, shape, or form because it is a forgone conclusion that we cannot base the lands on the population of those areas.

Another issue that needs to be looked at carefully is minority in the First Nations community. Approximately 112 years ago, we welcomed you with open arms and we have given you the powers that the knowledgeable senator asked about, and indeed we continue to do the same today. We welcome and embrace people of other races within our territory.

I believe the Nisga'a have reached a milestone. Despite our differences on the land base, we cannot argue that point. It is their treaty. It is their agreement, and we would hope to reach that same stage at a future date despite what our land base may be. The issue

J'ai lu les documents que vous ont présentés M. Derrek et M. Ryan, et après nombre de réunions sur le sujet, je dois avouer que la situation est difficile. Toutefois, je ne pense pas que nous ayons épuisé toutes les possibilités.

J'aimerais bien que les Nisga'a et les Gitanyow se réunissent, ce qui serait possible sous le parrainage des signataires du Traité des tribus du nord-ouest. Il y en a dix, qui grâce à ce simple et puissant document ont résolu des questions liées au partage des ressources.

**Le président:** S'agit-il du document du 11 février 1991?

**M. Hill:** C'est exact. J'estime que nous n'avons pas épuisé toutes les possibilités. Cela dit, M. Derrek a plaidé en faveur de choses qui sont de son ressort et non du nôtre. S'il le souhaite, à mon avis les sénateurs devraient pouvoir lui donner tout l'appui dont il a besoin.

**Le président:** J'ai remarqué qu'en dépit de vos objections vous appuyez l'accord et recommandez son adoption.

**M. Hill:** Oui.

**Le président:** Vous êtes donc disposés à travailler en collaboration avec les Nisga'a afin de régler les problèmes encore non résolus. Cela dit, je crois que M. Derrek nous a dit souhaiter l'appui du comité afin qu'on puisse relancer les discussions. Je ne pense pas qu'il demandait que nous résolvions les problèmes à sa place.

**M. Hill:** Voilà qui rétablit les faits.

**Le président:** Il a même laissé entendre que c'est aux collectivités autochtones qu'il revient de se saisir de ces questions, et pas à nous. Vous n'avez pas besoin de rétablir les faits.

Je tiens à répéter ce sur quoi vous et moi nous entendons, à savoir que c'est d'abord et avant tout aux collectivités des tribus du Nord-Ouest qu'appartient la responsabilité de régler ces questions.

**M. Hill:** Oui.

**Le sénateur Christensen:** Pourriez-vous développer quelque peu votre remarque au sujet de l'accord niska'a devenant le modèle de tous les autres traités à venir en Colombie-Britannique?

**M. Hill:** Oui. Je savais que le sujet serait soulevé, et, franchement, je n'étais pas disposé à répondre à des questions là-dessus, parce qu'il est entendu d'avance que nous ne pouvons fonder les limites des terres revendiquées sur la population qui y habite.

Par ailleurs, il y aurait lieu aussi d'étudier attentivement la question des minorités qui vivent au sein des Premières nations. Il y a quelque 112 ans, nous vous avons accueillis à bras ouverts et vous avons donné les pouvoirs sur lesquels le sénateur si bien renseigné posait des questions, et nous faisons de même aujourd'hui. Nous accueillons chaleureusement des gens d'autres races dans nos territoires.

À mon avis, les Nisga'a sont arrivés à un tournant. En dépit de nos différends au sujet des frontières des terres revendiquées, il est incontestable qu'ils ont réussi à conclure leur traité. Il s'agit en effet de leur accord, et, quant à nous, nous espérons atteindre un

of the template, or blueprint, is that even though we have a common culture with the Nisga'a, we are so distinct and so isolated from each other. Mr. Nyce and I can converse in our own languages and yet understand each other. That is how close we are.

I believe other nations in northwestern British Columbia have a variety of different needs. It has taken the Nisga'a over a century to reach this stage, but we are expected to conclude a treaty within the next six years. We are in the fourth stage and had hoped to sign an agreement in principle within the next year; however, the political atmosphere in British Columbia is not right for us as a nation to reach that stage. That is currently out of our reach.

**Mr. Jack Talstra, Mayor, City of Terrace:** Honourable senators, thank you for inviting me to attend before you this evening. Terrace, located in the northwest of British Columbia, has a population of 12,600 and a total area population of 22,000. It is situated in the historic land of the Tsimshian and is a close neighbour to the Nass Valley and its people, the Nisga'a.

Terrence began as an agricultural and logging community at the time the old Grand Trunk Pacific Railway pushed its way west from Edmonton to the Pacific, at Prince Rupert, in the early 1900's. Today Terrace is the retail and commercial distribution centre for the Northwest, largely because of its strategic location at the junction of Highway 37 out of Kitimat to the Yukon and Highway 16 west to the port of Prince Rupert.

The population of greater Terrace is comprised of a diversity of people made up of immigrants from several European countries, including a comparatively large French minority group, and, more recently, immigrants from India, the Philippines, China and other eastern countries. Terrace is also the meeting place for various First Nations, including the Tsimshian, Nisga'a, Gitanyow, Gitksan, Wetuwetsen, Haisla, Haida, Talhtan, and even a few Dene live in Terrace. Approximately 15 per cent of our city's area population is of First Nation origin. Many live permanently within the boundary of Terrace. We are a growing, vibrant, diverse and energetic community.

I have been the mayor of Terrace for 14 years, and in November was re-elected for a further three years. Prior to that, I served as a councillor on city council for six years. I have been the delegate director for the city to the Regional District of Kitimat-Stikine for all of those 20 years, and for six of those years served as its chairperson. I am presently the delegate for the regional district to the province's Municipal Finance Authority, and I have served as chairperson of various committees throughout. I have been involved with the Nisga'a treaty negotiations as a representative to the Treaty Advisory Committee

jour la même étape, quelles que soient les terres que nous revendiquerons. Si j'ai parlé d'éviter de considérer ce traité comme un modèle, ou comme une référence obligée, c'est qu'en dépit de notre culture partagée avec les Nisga'a, nous sommes très différents d'eux et vivons séparés. Cela dit, M. Nyce et moi pouvons converser dans nos langues respectives et néanmoins nous comprendre. C'est dire comme nous sommes proches les uns des autres.

J'estime que les autres nations situées dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique ont des besoins divers. Il a fallu aux Nisga'a plus d'un siècle pour atteindre cette étape, mais on s'attend à ce que nous franchissions le même parcours pour en arriver à un traité dans les six ans qui viennent. Nous sommes rendus à la quatrième étape, et nous espérons pouvoir signer une entente de principe l'année prochaine; cependant, notre nation estime que l'atmosphère politique actuelle en Colombie-Britannique ne se prête pas à cela. L'accord de principe est donc hors de notre portée pour le moment.

**M. Jack Talstra, maire, ville de Terrace:** Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de m'avoir invité à prendre la parole devant vous ce soir. La ville de Terrace, située dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, compte une population de 12 600 personnes et une population régionale totale de 22 000 personnes. Elle est établie dans les territoires historiques des Tsimshian et est une voisine immédiate de la vallée de la Nass et de son peuple, les Nisga'a.

Terrence est née comme village consacré à l'agriculture et à la coupe du bois, à l'époque où le chemin de fer du Grand Tronc du Pacifique a progressé vers l'Ouest, depuis Edmonton jusqu'au Pacifique, plus précisément à Prince Rupert, au début du XX<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, la ville est le centre de vente au détail et de distribution commerciale du Nord-Ouest, principalement en raison de sa situation stratégique, au carrefour de l'autoroute 37 venant de Kitimat et reliant le Yukon et de l'autoroute 16, qui se dirige vers l'ouest, jusqu'au port de Prince Rupert.

La population de la région de Terrace est constituée de groupes divers d'Européens immigrés, d'un groupe minoritaire francophone assez important, et plus récemment d'immigrants venant de l'Inde, des Philippines, de la Chine et d'autres pays asiatiques. La ville est aussi un lieu de rencontre de nombreuses Premières nations, y compris les Tsimshian, les Nisga'a, les Gitanyow, les Gitksan, les Wetuwetsen, les Haisla, les Haida, les Talhtan, et même de quelques Dénés. Les autochtones constituent environ 15 p. 100 de notre population. Bon nombre d'entre eux vivent de façon permanente en ville. Nous sommes une collectivité en pleine croissance, dynamique, diverse et énergique.

Après avoir été maire de Terrace pendant 14 ans, j'ai reçu un autre mandat de trois ans de la part de mes électeurs en novembre dernier. Auparavant, j'ai été conseiller municipal pendant six ans. J'ai été le directeur délégué de la ville auprès du district régional de Kitimat-Stikine pendant toute cette période de 20 ans, et j'en ai été le président pendant six ans. À l'heure actuelle, je représente le district régional auprès de l'autorité financière municipale de la province, et j'ai exercé les fonctions de président de divers comités. J'ai participé aux négociations relatives à l'accord niska'a en tant que représentant local auprès du comité consultatif

locally, and as a liaison for city council to the Union of B.C. Municipalities in the early years of Nisga'a treaty discussions.

I am here this evening on my own behalf and on behalf of city council to convey to you the City of Terrace's general support in principle of the Nisga'a treaty and our desire to have it concluded. That is not to say there are no concerns. There are concerns for us as a community and as citizens of Canada living alongside our First Nations neighbours; however, we view those concerns as challenges that can be overcome. As a whole, we wish the treaty signed as is, sooner rather than later, so that we might focus our energy and creativity on implementation rather than on past discussion and previous arguments.

The Supreme Court of Canada, in the landmark case of *Delgamuukw*, said what we in Terrace have always known. At the conclusion of their deliberations the judges said, "Let us face it, we are all here to stay." Those are simple words with a profound meaning. The people of Terrace will never go away and neither will the people of the Nass, and because of that simple but powerful fact we seek a resolution of outstanding issues through a treaty process. Alternatives to treaties are simply unacceptable for those who live in our area now or in the future.

What then of the Nisga'a treaty? The primary concerns of the citizens of Terrace and area in regards to this treaty are four-fold: first, that there be certainty and finality; second, that the economic well-being of all citizens, native and non-native, be advanced and the opportunities and tools for doing so remain in place; third, that the quality of our lifestyle continue to improve; and fourth, that the future of our children in this land remain secure.

We as local governments want treaty settlements to be certain and final, meaning that the final outcome of treaty negotiations will be a completion of the process of addressing outstanding First Nation claims. In relation to the question of aboriginal right and title, we hope the treaty will bring finality and certainty to the greatest extent possible, recognizing that the self-government component for aboriginals may be a dynamic, evolving form of government, as it is for local governments. This will enable all citizens of British Columbia to move forward economically and socially and to maintain community sustainability.

In my council's view and in the view of UBCM — the governing body of municipalities in British Columbia — the Nisga'a Final Agreement substantially accords with municipal policies and principles regarding certainty. Its provisions for amendment and modification are designed to respond to changing circumstances and, when combined with the dispute resolution provisions, provide for a relatively high degree of certainty.

des traités, et à titre d'agent de liaison du conseil de ville auprès de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique, les premières années des discussions entourant ce même accord.

Je suis ici ce soir à titre personnel, mais aussi en tant que représentant du conseil de ville de Terrace, afin de vous communiquer notre appui de principe à l'accord niska'a et notre souhait de le voir mis en oeuvre. Cela ne signifie pas que nous n'avons aucune préoccupation. Nous en nourrissons évidemment en tant que collectivité, et en tant que citoyens du Canada vivant auprès de nos voisins, les Premières nations; cela dit, ces réserves nous paraissent surmontables. Dans l'ensemble, nous souhaitons que l'on adopte le traité tel quel, sans laisser traîner les choses, afin que nous puissions concentrer nos énergies et notre imagination à sa mise en oeuvre plutôt qu'à de vieilles discussions et à d'anciens différends.

Dans la cause historique *Delgamuukw*, la Cour suprême du Canada a affirmé ce que nous avons toujours su à Terrace. À la fin de leurs délibérations, les juges ont en effet dit: «Admettons-le, nous sommes tous ici pour y rester.» Ces simples paroles revêtent un sens profond. La population de Terrace ne va jamais s'en aller, ni les peuples de la vallée de la Nass, et, en raison de ce simple fait et de cette réalité très puissante, nous cherchons à résoudre les différends non encore réglés grâce à un processus de traité. Les solutions de rechange au traité sont tout simplement inacceptables pour ceux qui vivent dans notre région maintenant ou pour ceux de l'avenir.

Qu'en est-il alors du traité des Niska'a? Les citoyens de Terrace et de la région environnante ont quatre préoccupations principales: d'abord, que le traité apporte des certitudes et un règlement définitif; deuxièmement, qu'il favorise le bien-être économique de tous les citoyens, autochtones et non autochtones, et qu'à cette fin, on conserve les mécanismes y menant; en troisième lieu, qu'il continue à améliorer notre qualité de vie; et quatrièmement, qu'il assure l'avenir de nos enfants dans cette partie du pays.

En tant qu'administrations locales, nous tenons à ce que les règlements menant à des traités soient sûrs et définitifs. c'est-à-dire que le résultat des négociations vienne achever le processus de règlement des revendications encore en instance de la part des Premières nations. Pour ce qui est des droits et des titres de propriété des autochtones, nous espérons que l'accord les établira le plus possible de façon définitive et certaine, tout en reconnaissant que l'autonomie gouvernementale pour les autochtones pourra évoluer de façon dynamique, tout comme c'est le cas des administrations municipales. Cela permettra à tous les citoyens de la Colombie-Britannique de faire des progrès économiques et sociaux et de vivre dans des collectivités durables.

De l'avis de mon conseil, et aux yeux de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique, organisme qui regroupe les municipalités de la Colombie-Britannique, l'Accord définitif niska'a pour l'essentiel est conforme aux politiques et aux principes municipaux en matière de besoin de stabilité. Ses dispositions prévoyant les amendements et les modifications sont conçues pour évoluer en parallèle avec la société, et, de concert avec celles qui portent sur le règlement des différends, elles promettent une assez grande certitude.

However, there is no doubt that in the implementation of a treaty arising out of the Nisga'a Final Agreement, NFA, there may be changes to its terms by agreement or arising out of the dispute resolution process as set out in the NFA. This, in our view, is inevitable, having regard to the evolutionary nature of aboriginal self-government, the potential for future overlapping aboriginal claims, fiscal implementation of intergovernmental arrangements and changing circumstances, and future unforeseen circumstances, the precise nature of which could not be fully and comprehensively articulated at the time of drafting.

The defining of section 35 rights and the release to Canada of undefined section 35 rights are keystones for certainty in the NFA. In our view, implementation uncertainties that are fully contemplated by the NFA are inherent and necessary to a flexible implementation of the terms and concepts underlining the NFA. It is in that sense that there remains some aspect of uncertainty and a lack of finality in the NFA.

The NFA does not comply with the UBCM model of surrender or partial surrender because the NFA does not purport to extinguish aboriginal rights. However, the Nisga'a do release to Canada undefined section 35 rights not otherwise expressly set out in the NFA. The principles that guide certainty decisions in treaty negotiations, set out in the 1995 UBCM policy paper, are substantially met. The rights of the Nisga'a are defined; the boundaries of the Nisga'a lands are clear. This jurisdiction of Nisga'a government is defined and the interrelationship of Nisga'a laws with federal and provincial laws is set out.

British Columbia retains jurisdiction over activities on Crown lands outside Nisga'a lands. The rights that the Nisga'a have outside the boundaries of Nisga'a lands are exhaustively defined. While many of these rights are complex in their description and application, the fact that they have been defined and agreed to significantly improves the level of certainty. Therefore, the Terrace city council is comfortable in that issue.

I shall now turn to the topic of economic concerns. The report prepared by ARA Consulting Group Inc. for the Ministry of Aboriginal Affairs for British Columbia and for the Federal Treaty Negotiation Office for the Government of Canada, dated December 1995, states findings that we find to be the case in our area as well. We take some comfort of general trends found in other jurisdictions after a treaty has been implemented. Those trends include the following: controversy prior to and during the negotiation of the claim reduces during the implementation period; reactions toward settlement from the business community become more supportive as the reasons for, and the benefits of, settlement become more known; settlements have not brought about any dramatic changes for the non-aboriginal community;

Cela dit, il ne fait aucun doute que la mise en oeuvre d'un traité qui découlerait de l'Accord définitif nisga'a puisse entraîner des modifications, soit par entente mutuelle, soit à la suite du recours au mécanisme de règlement des différends, tel que stipulé dans le texte. Cela nous paraît inévitable, étant donné la nature évolutive de l'autonomie gouvernementale des autochtones, et les possibilités de chevauchement avec d'autres revendications autochtones, la mise en oeuvre de mesures financières découlant d'arrangements intergouvernementaux et de l'évolution des circonstances, et d'autres circonstances imprévues, dont on ne peut prédire et donc préciser la nature au moment de la rédaction du texte.

La définition des droits au sens de l'article 35 et la cession au Canada des droits non définis au sens de l'article 35 sont des pierres de touche importantes du traité en matière de certitude. À notre avis, les imprévus de la mise en oeuvre sont pris en compte par l'accord, ce qui est tout à fait normal et nécessaire si l'on veut une application souple des conditions et des principes qui le sous-tendent. C'est en ce seul sens que l'Accord définitif nisga'a comporte certaines incertitudes et des dispositions plus ouvertes que définitives.

L'Accord définitif nisga'a ne se conforme pas au modèle de l'UMCB de cession ou de cession partielle, car il ne cherche pas à mettre fin aux droits des autochtones. Toutefois, les Nisga'a cèdent effectivement au Canada les droits non définis au sens de l'article 35, à moins qu'ils ne soient expressément inscrits dans le texte de l'accord. En outre, le texte se conforme aux principes régissant les décisions en matière de certitude dans les négociations relatives au traité, tels qu'ils figurent dans l'énoncé de 1995 de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique. On définit les droits des Nisga'a; on établit clairement les frontières des territoires des Nisga'a. On définit la compétence du gouvernement nisga'a, et on établit clairement les rapports entre les lois nisga'a et celles des gouvernements fédéral et provincial.

La Colombie-Britannique conserve sa compétence sur les activités effectuées dans les terres de la Couronne situées à l'extérieur des terres nisga'a. Quant aux droits dont jouissent les Nisga'a à l'extérieur des limites de leurs terres, ils sont définis de façon très précise. Bon nombre de ces droits sont complexes de par leur nature et leur mise en oeuvre, mais le fait qu'ils aient fait l'objet d'une définition et d'une entente améliore sensiblement la certitude pour la population. Le conseil municipal de Terrace se sent donc à l'aise face à cette question.

Je vais maintenant passer aux préoccupations de nature économique. Le rapport préparé par le groupe d'experts-conseils ARA Consulting Group Inc. pour le compte du ministère des Affaires autochtones de la Colombie-Britannique et du Bureau fédéral de négociation des traités du gouvernement du Canada, qui date de décembre 1995, comporte des observations qui correspondent à ce que nous avons vu dans notre propre région. Certaines des grandes tendances observées ailleurs après la signature de traités nous rassurent. Mentionnons entre autres que les controverses ayant précédé ou accompagné les négociations des revendications s'atténuent pendant la période de mise en oeuvre; que les réactions du milieu des affaires deviennent plus favorables au règlement au fur et à mesure que les avantages en

clear rules and approval processes for investment or development need to be established to maximize certainty in the post-settlement environment; in many cases, settlement has led to a stronger partnership between aboriginal and non-aboriginal societies; aboriginal groups have entered a wide variety of business ventures and have sought business partnerships with the non-aboriginal community that often feature provisions related to community development; capacity building in education and training is needed to maximize benefits in a post-settlement environment; and both aboriginal and non-aboriginal societies are made more aware of each other's lifestyle and cultural values in the land claims process.

We believe in the Nisga'a treaty. We believe the focus should now be on implementation. It is essential to begin now to establish understanding for the future as between aboriginal and non-aboriginal communities. The City of Terrace believes this can be developed through the shared management of resources, increased commercial interaction in the business community through both private aboriginal investment and joint venture arrangements, and increased cultural understanding through communication during the negotiation process.

In regard to social, cultural and lifestyle values, we all want a better lifestyle for ourselves and for our children. The City of Terrace believes that the treaty process is one way to enhance our well-being, for the Nisga'a and for ourselves, for us now and for our children in the future.

As indicated in the ARA report, the success of treaties depends on finding specific solutions to specific problems. The Nisga'a and non-Nisga'a are capable of finding such solutions through cooperative and productive efforts both in the negotiation process and in the post-settlement environment, with the result that all those living in the Northwest will benefit socially, culturally and in other value productive relationships.

I am not sure if the mandate of the Senate covers implementation, but we do want to focus on it. It is the fourth part of our presentation.

As senators know, in the beginning, the Nisga'a treaty negotiations were extremely closed discussions involving only the federal, provincial and Nisga'a negotiating teams. The people who live in the area and the ones who would be affected by the treaty were excluded. Eventually, after much protest and lobbying by the city, the process opened to the point that regional and local advisory committees were established to bring forward concerns. In the last stages of negotiation, the province allowed a municipal appointee to be a member of the provincial negotiation team. The federal government, although asked, has steadfastly refused such local input onto their negotiating team. I believe that has been a detriment to the process.

deviennent plus connus; que les règlements n'ont pas entraîné de modifications profondes pour les non-autochtones; qu'il faut mettre en place des règles et des processus clairs en matière d'investissement ou de développement afin de créer un climat de certitude à la suite du règlement; que dans bien des cas les règlements ont vu naître des alliances plus fortes entre les sociétés autochtones et non autochtones; que des groupes d'autochtones se sont lancés dans toute une gamme d'entreprises et ont cherché à s'associer à des entreprises non autochtones qui se soucient assez souvent de développement communautaire; que l'on a besoin d'encourager l'enseignement et la formation pour tirer le plus d'avantages possible à la suite d'un règlement; et enfin que les sociétés tant autochtones que non autochtones profitent du règlement de ces revendications pour se sensibiliser davantage à leurs modes de vie respectifs ainsi qu'à leurs valeurs culturelles.

Nous croyons au traité niska'a, nous croyons que l'on devrait maintenant s'occuper de la mise en oeuvre de ce traité. Il est essentiel de commencer maintenant à faire comprendre ce que cela va représenter pour les autochtones et les non-autochtones. La ville de Terrace croit que c'est possible en partageant la gestion des ressources, en augmentant l'interaction commerciale à la fois par des investissements autochtones privés et par des entreprises en coparticipation et en parvenant à une meilleure sensibilisation culturelle par la communication au cours du processus de négociation.

Pour ce qui est des valeurs socioculturelles et de style de vie, nous voulons tous un meilleur style de vie à la fois pour nous et pour nos enfants. La ville de Terrace croit que le processus du traité est une façon d'améliorer le bien-être commun, pour les Nisga'a et pour nous, pour le présent et pour l'avenir.

Comme cela est indiqué dans le rapport ARA, le succès des traités dépend des solutions spécifiques que l'on trouve à des problèmes spécifiques. Les Nisga'a et les non-Nisga'a sont capables de trouver de telles solutions en coopérant à des efforts productifs à la fois dans le processus de négociation et après, ce qui servira tous ceux qui vivent dans le Nord-Ouest sur le plan social, sur le plan culturel et dans d'autres relations enrichissantes.

Je ne sais pas si le mandat du Sénat couvre la mise en vigueur, mais nous voulons insister là-dessus. C'est la quatrième partie de notre exposé.

Comme le savent les sénateurs, au début, les négociations relatives au traité niska'a étaient extrêmement fermées et ne comptaient que des équipes de négociation fédérale, provinciale et niska'a. Les gens de la région et ceux qui pouvaient être touchés par le traité en étaient exclus. Finalement, après beaucoup de protestations et de pressions de la part de la ville, le processus a été ouvert, et des comités consultatifs régionaux et locaux ont été créés pour donner leur point de vue. Aux derniers stades de la négociation, la province a autorisé un représentant municipal à faire partie de l'équipe de négociation provinciale. Le gouvernement fédéral, bien qu'on le lui ait demandé, a toujours refusé une telle participation locale à son équipe de négociation. Je crois que cela a gêné le processus.

However, section 5 of chapter 21 of the treaty provides for an implementation committee. As a city, we respectfully requested the federal government to appoint one or more local qualified persons as their representatives on this committee. The introduction of an implementation plan sensitive to the needs of all those living in the Northwest is critical to the proper development of changes that may follow in the years ahead.

All of us living in the Northwest want to be part of a better future. We know that treaties are not a panacea, but neither are they a massive threat. They are one tool among many that allow all of us social and economic prosperity.

This Nisga'a treaty provides an opportunity for them and for non-natives to chart a common future to establish a framework for working together. The City of Terrace looks forward eagerly to those opportunities. Let us begin the new millennium with renewed vigour and faith. We wish our Nisga'a neighbours well. Let us move forward with this new treaty.

**The Chairman:** Thank you for your presentation, sir. It was most interesting, coming as it does from a long-serving and long-elected public official living in the neighbourhood.

I wanted to make clear that the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples keeps all these agreements under review. We will not stop looking at such an important document as the Nisga'a Final Agreement once it becomes law. We will continue to overview developments under this treaty as part of our mandate to concern ourselves with the affairs of aboriginal people. If you or your successor have views in the future, we would certainly welcome them in time.

**Mr. Talstra:** That is very comforting, Mr. Chairman.

**The Chairman:** One of the most important parts of the treaty, which is actually analogous to the treaty rather than part of the treaty, is the implementation procedure that you refer to. Because the implementation committee is set up by the parties, including the Nisga'a, and not just by the federal government, have you had any discussions with the Nisga'a?

**Mr. Talstra:** We have not quite reached that stage, although I received a message from a Nisga'a member from Greenville about a week ago saying that they are discussing implementation and they would like to invite me to their meeting. Unfortunately, it was at the same time that I am here. At least the invitation came, which is very encouraging.

**The Chairman:** Mr. Harry Nyce is here. He knows that you are here. Thus, he knows that you have not gone off to Arizona to play golf.

**Mr. Talstra:** I do have an excuse.

**Senator Wilson:** I am interested in your comments on implementation, which was your very last point. You said that the province allowed a municipal appointee as a member of the provincial negotiation team, but the federal government refused such local input. What was the rationale for that?

Toutefois, la section 5 du chapitre 21 du traité prévoit un comité de mise en application. La ville a respectueusement demandé au gouvernement fédéral de nommer une ou plusieurs personnes locales qualifiées pour la représenter à ce comité. L'adoption d'un plan de mise en application sensible aux besoins de tous ceux qui vivent dans le nord-ouest est essentielle pour l'évolution qui va s'imposer dans les prochaines années.

Nous tous qui vivons dans le nord-ouest voulons jouir d'un meilleur avenir. Nous savons que les traités ne sont pas une panacée, mais nous savons aussi qu'ils ne sont pas une lourde menace. Ils sont un outil parmi beaucoup d'autres qui nous facilitent la prospérité sociale et économique.

Le traité niska'a donne aux autochtones et aux non-autochtones la possibilité de se tracer un avenir commun et un cadre de collaboration. La ville de Terrace s'en réjouit. Commençons le nouveau millénaire avec une vigueur et une foi renouvelées. Nous voulons du bien à nos voisins niska'a. Faisons marche ensemble dans le cadre de ce nouveau traité.

**Le président:** Merci de votre exposé, monsieur. C'était très intéressant, venant d'un administrateur public élu qui a eu une longue carrière dans la région.

Je voulais que vous sachiez que le comité sénatorial des peuples autochtones examine continuellement tous ces accords. Nous continuerons ainsi à examiner ce document important qu'est l'accord définitif, même une fois qu'il sera devenu loi. Nous suivons ce qui se passe après; cela fait partie de notre mandat concernant les affaires des peuples autochtones. Si vous ou votre successeur avez des points de vue à nous communiquer ultérieurement, nous serons très heureux de les recevoir.

**M. Talstra:** C'est très réconfortant, monsieur le président.

**Le président:** Un des éléments les plus importants du traité, qui est en fait analogue au traité plutôt qu'un élément de celui-ci, c'est la procédure de mise en application à laquelle vous faisiez allusion. Étant donné que le comité de mise en application est mis sur pied par les signataires, dont les Nisga'a, et non pas seulement par le gouvernement fédéral, avez-vous eu des discussions avec les Nisga'a?

**M. Talstra:** Nous n'en sommes pas encore arrivés tout à fait à ce stade, bien que j'aie reçu un message d'un membre niska'a de Greenville il y a environ une semaine me disant qu'ils discutaient de mise en application et qu'ils aimeraient m'inviter à leur réunion. Malheureusement, c'était justement au moment où je devais être ici. En tout cas, l'invitation est venue, ce qui est très encourageant.

**Le président:** M. Harry Nyce est ici. Il sait que vous êtes ici. Il sait donc que vous n'êtes pas parti jouer au golf en Arizona.

**M. Talstra:** J'ai une bonne excuse.

**Le sénateur Wilson:** Vos commentaires sur la mise en application sont intéressants. Vous avez dit que la province avait accepté dans son équipe de négociation un représentant municipal, mais que le gouvernement fédéral l'avait refusé. Pourquoi?

You followed in the next paragraph by saying that the City of Terrace requested the federal government to appoint one or more local qualified persons as their representatives on the committee. What was the rationale for that?

**Mr. Talstra:** The Nisga'a negotiations became more serious in the last four or five years. As non-Nisga'a and non-native, yet having a substantial population in the area, we felt a little bit out of the loop. I do not know if you share the syndrome that is shared by many people in Terrace, which is that the further you are removed from Ottawa or Victoria, the more you feel that those people do not quite represent you in the right way. They do represent you, but you have some suspicions about them.

As local people living there, we felt that we should be brought into the loop. We are on the front lines. We bear the brunt of whatever might happen with respect to these treaty negotiations. In our view, the ones who negotiate the treaty go back home to Victoria and Ottawa. However, we are left there to deal with this. Thus, we felt that we should have some input into the process.

There was not only that. We know these people, the Nisga'a and the Tsimshian. By and large, we get along with them reasonably well. They know us. They know that we will have to deal with each other in the next 100 years or 200 years. We felt that we could give some input to the federal and provincial negotiating teams. If something arose at the table that suddenly had to be decided one way or another, then we could have some input right there. That is why we asked for that.

The Union of B.C. Municipalities picked up that cause for us and lobbied with us to the provincial government. At the end of the day, Premier Harcourt actually granted us what we were seeking. They hired a person we selected, a former mayor of Kitimat who is now retired, who became a member of the provincial negotiation team and who I think did some good work.

We wrote to the Minister of Indian Affairs here in Ottawa and asked for the same thing. The letter we received in reply was very short. They simply said that they would not entertain that particular request. Why, I do not know. They did not say in the letter.

**The Chairman:** The ways of the federal government are mysterious even to us.

**Senator Grafstein:** Your presentation has been helpful and enlightening. Senator Chalifoux and I have been interested in aboriginal people living off the reserves. I noticed that, in your opening statement, you referred to the fact that Terrace is a meeting place for various First Nations, including the Tsimshian, the Nisga'a and others. What is the resident population of the Nisga'a in Terrace? Is there a sizable local population?

**Mr. Talstra:** Yes, it is sizable in comparison to the entire population.

**Senator Grafstein:** What would that figure be?

Vous dites au paragraphe suivant que la ville de Terrace a demandé au gouvernement fédéral de nommer une ou plusieurs personnes qualifiées pour la représenter au comité. Pourquoi?

**M. Talstra:** Les négociations nisga'a sont devenues plus sérieuses ces quatre ou cinq dernières années. À titre de non-Nisga'a et de non-autochtones, mais ayant une forte population dans la région, nous nous sommes sentis un peu écartés. Je ne sais pas si vous connaissez le syndrome que nous ressentons beaucoup à Terrace, à savoir que plus on est loin d'Ottawa ou de Victoria, plus on a l'impression que l'on n'est pas représenté convenablement. Même si l'on vous représente, on a des doutes.

Vivant là, nous avions l'impression que nous ne devrions pas être écartés. Nous sommes en première ligne. Nous essayons les conséquences de tout ce que peuvent donner ces négociations. À notre avis, ceux qui négocient le traité rentrent chez eux à Victoria et à Ottawa. Toutefois, nous sommes là avec nos problèmes. Nous avions donc l'impression que nous devrions pouvoir participer au processus.

Ce n'était pas simplement cela. Nous connaissons ces gens-là, les Nisga'a et les Tsimshian. De façon générale, nous nous entendons assez bien avec eux. Ils nous connaissent. Ils savent que nous devons vivre côte à côte ces 100 ou 200 prochaines années. Nous avions l'impression que nous pourrions donner notre avis aux équipes de négociation fédérale et provinciale. En effet, si quelque chose se présentait et qu'il fallait prendre une décision dans un sens ou dans l'autre, nous pouvions donner notre avis. C'est pourquoi nous avons demandé d'être inclus.

L'Union des municipalités de la Colombie-Britannique nous a défendus à cet égard et a fait pression avec nous sur le gouvernement provincial. Finalement, le premier ministre Harcourt nous a accordé ce que nous demandions. Son gouvernement a retenu les services d'une personne que nous avons sélectionnée nous-mêmes, un ancien maire de Kitimat qui est maintenant à la retraite et qui est devenu membre de l'équipe de négociation provinciale et a à mon avis apporté une contribution importante.

Nous avons écrit au ministre des Affaires indiennes, ici à Ottawa, pour demander la même chose. La réponse que nous avons reçue était très brève: simplement que l'on n'accepterait pas cette demande. Pourquoi, je ne le sais pas. Ils n'ont pas donné d'explication.

**Le président:** Les voies du gouvernement fédéral sont mystérieuses, même pour nous.

**Le sénateur Grafstein:** Votre exposé a été très utile et nous éclaire. Le sénateur Chalifoux et moi-même nous sommes occupés des problèmes des autochtones vivant hors réserve. J'ai remarqué, dans votre déclaration, que vous disiez que Terrace est un lieu de rencontre pour diverses Premières nations, notamment les Tsimshian, les Nisga'a et d'autres. Quelle est la population de Nisga'a qui réside à Terrace? Est-ce important?

**M. Talstra:** Oui, c'est proportionnellement important.

**Le sénateur Grafstein:** Quel serait le chiffre?

**Mr. Talstra:** I am guessing approximately 1,000 people.

**Senator Grafstein:** Tell me, from your perspective, how the mechanism outlined in the treaty will work. There is a simple yet complicated governance structure, both within the treaty lands and also with respect to those Nisga'a off the treaty lands, which I assume would include you because you have a substantial population base. How would that work and what would be the sorts of problems or issues that you would have with respect to Nisga'a living within your community, relating to their rights there as well as the rights on the land? Will that present a problem? I am not too clear on how it works.

**Mr. Talstra:** I do not think it will present a problem. The Nisga'a living within the boundaries of Terrace off their core lands are treated as every citizen in Canada is treated or every citizen in Terrace is treated. They have the right to vote in our municipal elections, they can own property, they have the right to go into business, and do what you and I can do there.

**Senator Grafstein:** They have full citizenship rights in the city?

**Mr. Talstra:** That is correct. They also have a chapter in Terrace where they meet, and they have input into Nisga'a matters that involve them as Nisga'a people.

**Senator Grafstein:** I am familiar with that. I just wanted to know what the impact was or whether there was any addition or deterioration of their responsibilities or rights as residents off the land. You say there are none, that, quite the contrary, they have full rights?

**Mr. Talstra:** Yes.

**The Chairman:** Perhaps I could ask a question of a nature similar to that which Senator Grafstein has been asking. Has any non-Nisga'a resident on what will be Nisga'a lands expressed any concern to you with respect to the inability to vote on Nisga'a tribal business and to vote for people who are conducting Nisga'a tribal business?

**Mr. Talstra:** I was going to say there is one, but there is probably more than one. However, it is a very small group. I know one fellow who is a client of mine who comes in and talks about that from time to time, and I am sure there are others as well, but certainly not the majority of non-Nisga'a. There are not that many there, and as someone said previously, they are usually transient in nature because either they are schoolteachers or they work for the health board or they work in some other such capacity. They are there for four or five years and then they are transferred somewhere else. Therefore, the only non-Nisga'a who live there permanently are those who have some kind of property and perhaps try to farm or log or that sort of thing.

**The Chairman:** I have a question with respect to the Regional District of Kitimat-Stikine, and I think you may be or still are on the regional district. Will the Nisga'a lands be within the regional district?

**M. Talstra:** Je dirais environ 1 000 personnes.

**Le sénateur Grafstein:** Dites-moi, de votre point de vue, comment le mécanisme exposé dans le traité fonctionnera. Il y a une structure de gestion qui semble à la fois simple et compliquée, à la fois pour ce qui est des terres et en ce qui concerne les Nisga'a hors des terres couvertes par les traités, dans lesquelles vous seriez vraisemblablement inclus, puisque vous avez une forte population niska'a. Comment cela marcherait-il et quel genre de problèmes pourrait poser le fait que vous avez des Nisga'a qui vivent dans votre ville, en ce qui concerne leurs droits ici et sur les terres? Est-ce que cela peut poser un problème? Je ne comprends pas très bien comment cela marche.

**M. Talstra:** Je ne pense pas que cela posera de problème. Les Nisga'a qui vivent dans les limites de Terrace hors de la zone centrale sont traités comme tout citoyen canadien ou tout citoyen de Terrace. Ils ont le droit de voter à nos élections municipales, ils peuvent être propriétaires d'un terrain, ils ont le droit de se lancer en affaires et de faire tout ce que vous et moi faisons.

**Le sénateur Grafstein:** Ils ont leurs pleins droits de citoyens en ville?

**M. Talstra:** C'est exact. Ils ont aussi une section à Terrace où ils se réunissent et discutent des questions niska'a qui les concernent en tant que Nisga'a.

**Le sénateur Grafstein:** Ça, je le sais. Je voulais simplement savoir si le fait qu'ils vivent en dehors des terres niska'a ajoutait ou retirait à leurs responsabilités ou droits? Vous dites que non, qu'ils ont tous les droits des autres citoyens?

**M. Talstra:** Oui.

**Le président:** Peut-être pourrais-je poser une question assez similaire à celle du sénateur Grafstein. Y a-t-il jamais eu un résident non niska'a des terres qui seront des terres niska'a qui vous ait dit qu'il s'inquiétait de ne pouvoir voter sur les questions relevant de la tribu niska'a ni voter pour les gens qui dirigent les affaires tribales niska'a?

**M. Talstra:** J'allais dire qu'il y a en effet une personne qui a manifesté une telle réserve, mais c'est probablement plus d'une. En tout cas, c'est un groupe très restreint. Je sais qu'il y a un de mes clients qui vient m'en parler de temps en temps, et je suis sûr qu'il y en a d'autres, mais ce n'est certainement pas la majorité des non-Nisga'a. Il n'y en a d'ailleurs pas tellement, et, comme quelqu'un l'a dit plus tôt, ce sont habituellement des gens qui bougent, soit qu'ils soient enseignants, soit qu'ils travaillent pour les services de santé ou dans d'autres postes semblables. Ils sont là pour quatre ou cinq ans, puis ils sont mutés ailleurs. Ainsi, les seuls non-Nisga'a qui vivent là de façon permanente sont ceux qui ont des terres et qui essaient de faire de l'agriculture ou de l'exploitation forestière ou autre.

**Le président:** J'aurais une question sur le district régional de Kitimat-Stikine, et je crois que vous serez ou que vous êtes déjà dans le district régional. Est-ce que les terres niska'a feront partie du district régional?

**Mr. Talstra:** That is correct. The area of the Nisga'a lands has historically always been in electoral area A of our regional district, and they remain there. They will be full participants in electoral area A. Nothing changes there, to the best of my knowledge. There is a section on government, chapter 18. It is very short. On that issue, we actually sat down as a regional district with the Nisga'a and determined that face-to-face.

**The Chairman:** This is the result of a direct negotiation with the Nisga'a?

**Mr. Talstra:** That is correct.

**The Chairman:** Senators, I want to thank Mayor Talstra on your behalf for coming and telling us the views of his council and the people of Terrace. Thank you very much, mayor, for coming this very long distance to make this presentation.

Our next witness is Professor Scott of the Faculty of Law of McGill University. Welcome, Professor Scott. Please proceed.

**Professor Stephen A. Scott, Faculty of Law, McGill University:** It is always a privilege to be here. It is some months since I was here and it is always very stimulating and interesting, and I thank you all for the invitation.

On November 23, 1999, I appeared in the other place before the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development to give evidence on the first reading text of Bill C-9, an Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement, since passed by that House. I did so then with some diffidence, which I reiterate today, having no special expertise on aboriginal issues and having only had the opportunity to study the bill itself, some parts of the final agreement, and some background material. However, since the bill and the agreement raise issues of great general importance, I shall permit myself, speaking only as a student of constitutional issues and public affairs, to share with you a few impressions. These fall broadly under the headings of historic justice, centrifugal forces and the government of the federation, and the rule of law.

First, historic justice. So far as land rights are concerned, my impression is that the rights given to the Nisga'a are not inordinate in a broad, historic context. It seems to me idle to lead a charge against this settlement, trumpeting the principle of equality, important though it is. Equality does not mean that someone whose property has been taken should not be compensated. Quite the contrary. Too often in our history, the aboriginal peoples, in reality, whether or not in law, have been despoiled of lands and denied even basic civil liberties, such as freedom of religion and the use of their languages.

One man's revealed religious truth is another man's superstition. The forcible imposition of Judeo-Christian religious beliefs by missionaries, with the assistance of the state, in schools and elsewhere, however well-intentioned, has been breathtaking in its insolence and deleterious in its effects. The same can be said of the suppression of the use of native languages and cultural activities by laws such as the Potlatch Acts. These have been

**M. Talstra:** Oui. La région des terres niska'a a toujours été dans le secteur électoral A de notre district régional et le restera. Ils participeront à part entière au secteur électoral A. Rien ne change à ce sujet, à ma connaissance. Il y a un chapitre sur le gouvernement, le chapitre 18; c'est très bref. À ce sujet, nous avons en fait discuté de la question avec les Nisga'a et pris la décision ensemble.

**Le président:** C'est le résultat d'une négociation directe avec les Nisga'a?

**M. Talstra:** Oui.

**Le président:** Sénateurs, je tiens à remercier le maire Talstra en votre nom d'être venu nous présenter le point de vue de son conseil et de la population de Terrace. Merci beaucoup d'être venu de si loin nous faire cet exposé.

Notre témoin suivant est le professeur Scott, de la faculté de droit de l'Université McGill. Bienvenue, monsieur. Allez-y.

**M. Stephen A. Scott, professeur, faculté de droit, Université McGill:** Je considère toujours comme un privilège de venir ici. Il y a plusieurs mois que je ne suis pas venu, et je trouve toujours cela stimulant et intéressant, si bien que je vous remercie de cette invitation.

Le 23 novembre 1999, j'ai comparu devant le comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-9, Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska'a, qui a depuis été adopté par la Chambre. Je l'ai fait avec quelques hésitations, et j'éprouve ces mêmes hésitations aujourd'hui, n'étant pas particulièrement expert des questions autochtones et n'ayant eu la possibilité que d'étudier le projet de loi lui-même, certains éléments de l'accord définitif et certains documents à ce sujet. Toutefois, étant donné que le projet de loi et l'accord soulèvent des questions d'une grande importance générale, je me permettrai, simplement à titre d'étudiant des questions constitutionnelles et des affaires publiques, de partager avec vous quelques impressions. Je m'arrêterai surtout sur les questions de justice historique, de forces centrifuges et de gouvernement de la fédération, et de primauté du droit.

Tout d'abord, la justice historique. En ce qui concerne les droits fonciers, j'ai l'impression que les droits donnés aux Nisga'a ne sont pas inhabituels dans un contexte historique général. Il me semble mal à propos de contester ce règlement en invoquant le principe de l'égalité, même si celui-ci est important. L'égalité ne signifie pas que quelqu'un à qui l'on a pris des biens ne devrait pas être indemnisé. Bien au contraire. Trop souvent, dans notre histoire, les autochtones, en réalité, pas simplement dans les lois, ont été spoliés de leurs terres, et même de leurs libertés civiles essentielles, telles que la liberté de religion et la liberté d'utiliser leurs propres langues.

La vérité religieuse révélée à certains peut être considérée comme une superstition par d'autres. L'imposition forcée des croyances religieuses judéo-chrétiennes par les missionnaires, avec l'assistance de l'État, dans les écoles et ailleurs, même si l'intention pouvait être bonne, est une insolence ahurissante et a eu des effets dramatiques. On peut en dire autant de la suppression de l'utilisation des langues autochtones et des activités culturelles

denials of rights properly belonging to all Canadians. Where measures of redress are properly measured and reasonable, it is ridiculous to attack them as special privileges. The Nisga'a and other aboriginal peoples deserve just and generous treatment.

Second, centrifugal forces and the government of the federation. There is no more complex challenge than ensuring that aboriginal peoples can maintain something of their traditions while attaining economic standards comparable to those of the population as a whole. It is clear to me that that can only be achieved if the country as a whole is economically competitive, and government must be effective if that is to be accomplished. Canada's declining competitiveness has in recent decades been reflected, for example, in the value of our currency. At the best of times, the centrifugal forces are so great that this country is virtually ungovernable. I think that this has much to do with our economic problems. In the Balkans, they speak of "Canadianization". For the future, we must see to it that the aboriginal people share wealth, not poverty.

I believe it is in the interests of the whole population of Canada, including the aboriginal peoples, that aboriginal self-government be achieved by means analogous to municipal self-government, but under federal legislative authority, rather than through the creation of an entirely new, constitutionally entrenched, level of government with large numbers of constitutionally established mini-states — probably ultimately many hundreds of them. It is surely no disgrace to occupy a position analogous to Toronto, for example, but under federal jurisdiction.

While the governmental arrangements provided for in the Final Agreement may, in general, be an acceptable starting point, they must, in my view, be subject to alteration by the Parliament of Canada from time to time. It is not clear how far the governmental arrangements — as opposed to the land rights — provided for in the Final Agreement will become constitutionally entrenched under subsections 35(1) and 35(3) of the Constitution Act, 1982, as amended. It is clear from clause 3 of the bill that some measure of constitutional entrenchment of the agreement is desired, expected and, I think, will be achieved.

I note, for example, the declaration, made by section 8 of Chapter 2, General Provisions, in the Final Agreement, that the agreement does not alter the Constitution of Canada, including *inter alia*, the distribution of powers; yet many provisions of the agreement give priority to Nisga'a laws over federal and provincial laws. Clause 6 of Bill C-9 purports to give priority to the Final Agreement over any federal or provincial law, "including this Act" itself.

The courts may, and I believe should, hold that — except perhaps for incidental constitutional safeguards of land rights — powers of government conferred on aboriginal peoples are not rights acquired by "land claims agreements" within the meaning of section 35(3) of the 1982 act, and so do not become entrenched, even if both matters are addressed in the same

par des lois telles que les lois sur les potlachs. C'est une négation des droits dont jouissent tous les Canadiens. Lorsque les mesures de réparation sont convenablement évaluées et raisonnables, il est ridicule de les condamner comme privilèges spéciaux. Les Nisga'a et autres peuples autochtones méritent d'être traités de façon juste et généreuse.

Deuxièmement, les forces centrifuges et le gouvernement de la fédération. Il n'y a pas de défi plus complexe que de veiller à ce que les peuples autochtones puissent maintenir certaines de leurs traditions tout en atteignant des niveaux économiques comparables à ceux du reste de la population. Il me semble clair que ce n'est possible que si l'ensemble du pays est économiquement prospère, et pour cela il faut que le gouvernement soit efficace. Le déclin de la compétitivité du Canada se traduit depuis quelques décennies, par exemple, par la chute de notre devise. Quelle que soit la conjoncture, les forces centrifuges sont tellement puissantes que ce pays est pratiquement ingouvernable. Je crois que cela explique beaucoup nos problèmes économiques. Dans les Balkans, ils parlent de «canadianisation». Pour l'avenir, nous devons veiller à ce que les autochtones partagent notre richesse, et non pas notre pauvreté.

Il y va de l'intérêt de toute la population canadienne, et notamment des autochtones, que l'autonomie gouvernementale autochtone soit atteinte par des moyens analogues à l'autonomie municipale, mais en vertu d'une législation fédérale plutôt que par la création d'un nouvel ordre de gouvernement enchâssé dans la Constitution et comportant d'innombrables mini-États, probablement plusieurs centaines. Il n'y aurait aucune honte à occuper un rang analogue à celui de Toronto, par exemple, mais sous compétence fédérale.

Même si les dispositions gouvernementales prévues dans l'accord définitif peuvent, de façon générale, être considérées comme un point de départ acceptable, elles doivent, me semble-t-il, pouvoir être au besoin modifiées par le Parlement canadien. On ne sait pas trop comment ces arrangements gouvernementaux — par opposition aux droits fonciers — prévus dans l'accord définitif seront enchâssés dans la Constitution aux termes des paragraphes (1) et (3) de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, telle que modifiée. Il est clair dans l'article 3 du projet de loi qu'une certaine forme d'enchâssement constitutionnel de l'accord est souhaité, attendu, et, je crois, réalisable.

Je remarque, par exemple, la déclaration, à la section 8 du chapitre 2, Dispositions générales, de l'accord définitif, que celui-ci ne modifie pas la Constitution du Canada, notamment, entre autres, la répartition des pouvoirs; toutefois, beaucoup de dispositions de l'accord donnent la priorité aux lois niska'a sur les lois provinciales et fédérales. L'article 6 du projet de loi C-9 donnerait la priorité à l'accord définitif sur toute loi fédérale ou provinciale, «y compris la présente loi» elle-même.

Les tribunaux peuvent, et devraient, je crois, déclarer que — sauf peut-être pour certaines garanties constitutionnelles connexes des droits fonciers — les pouvoirs de gouvernement conférés aux autochtones ne sont pas des droits acquis par «accord sur une revendication territoriale» au sens du paragraphe (3) de l'article 35 de la loi de 1982 et ne deviennent donc pas enchâssés,

agreement. However, since we cannot be certain of the outcome, I think it should be made clear that, once passed and assented to, Bill C-9 will not become an unrepeatable act. I would add the following clause:

For the avoidance of doubt, it is declared that this Act is enacted without prejudice to the legislative authority of the Parliament of Canada and may accordingly be amended or repealed by the Parliament of Canada; but no amending or repealing Act may take, or permit the taking of, or otherwise affect title to or enjoyment of, any land or other rights in or to property, in any manner which would not have been lawful had this section not been enacted; and this section shall be inseverable from this Act and shall apply notwithstanding anything in this Act.

Our present century has seen even great states degenerate into barbarism. Small communities are inherently vulnerable in terms of maintaining constitutional government. Events in Newfoundland in August of 1838 illustrate this perfectly. An altercation in the streets of St. John's between a member of the House, John Kent, and a surgeon, Dr. Edward Kielley, led to the latter's arrest on a charge of breach of the privileges of the House; his committal to prison by the House; his release by a Judge of the Supreme Court, Mr. Justice Lilly; the arrest, on orders of the House, not only of Dr. Kielley, but also of the High Sheriff and Mr. Justice Lily himself, who, whilst in performance of his duties, was dragged out of his chambers through the streets of St. John's; and ultimately the prorogation of the legislature by the government to put an end to these proceedings. Litigation from these events led to a major Privy Council decision on the extent of parliamentary privilege at common law. This example surely is no reflection on aboriginal capacity for self-government; but it shows why I think that, just like local governments, small polities like aboriginal communities should remain under the sovereign authority of a senior level of government.

Third, the rule of law. Given the unsatisfactory, and sometimes scandalous, record of senior levels of government in this regard, I am concerned at what seems inadequate provision, in the agreement and in Bill C-9, to ensure the continuing integrity and preservation of legislative and administrative archives of the Nisga'a government, and, indeed, the lack of obligatory provisions for publication of legislative and executive acts. In Bill C-9 itself, the Parliament of Canada is setting the worst possible example, since the Final Agreement and related instruments, although they are to be separately published, are not annexed to the bill itself, even though it forms the guts of the legislation and is even given supremacy over the whole enactment by clause 6. In practical terms, the Final Agreement and other instruments will often be unavailable to users of Canadian statutes in Canada and abroad, even though, by clause 4, the agreement is given force of law; by clause 5, it binds third parties and can be relied on by them; and by clause 6, it prevails over the terms of the act itself. So this is not a routine case where a statute merely attaches some legal consequence to some extrinsic instrument. In these circumstances,

même si les deux questions sont traitées dans le même accord. Toutefois, étant donné que nous ne pouvons être certains du résultat, je pense qu'il faudrait préciser que, une fois adopté et devenu loi, le projet de loi ne deviendra pas une loi non abrogeable. J'ajouterais l'article suivant:

Pour éviter tout doute, la présente loi est déclarée édictée sans préjudice pour le pouvoir législatif du Parlement canadien et peut ainsi être modifiée ou abrogée par le Parlement canadien; mais aucune loi modifiant ou abrogeant celle-ci ne peut retirer, ou permettre de retirer, ni de modifier les droits territoriaux ou autres liés à la propriété, d'une façon qui n'aurait pas été jugée légale si cet article n'avait pas été édicté; et cet article ne pourra être séparé de la présente loi et s'appliquera indépendamment de tout le reste de la loi.

Notre siècle a vu même de grands États s'adonner à la barbarie. Les populations peu nombreuses sont automatiquement vulnérables en ce qui concerne le maintien d'un gouvernement constitutionnel. Nous en avons eu un parfait exemple à Terre-Neuve en août 1838. Une altercation dans les rues de St. John's entre un député, John Kent, et un chirurgien, le docteur Edward Kielley, a mené à l'arrestation de ce dernier, qui a été accusé d'avoir atteint aux privilèges de la Chambre; il fut ensuite emprisonné par la Chambre, puis relâché par un juge de la Cour suprême, le juge Lilly. Rappelons l'arrestation, sur ordre de la Chambre, non seulement du docteur Kielley, mais également du shérif en chef et du juge Lilly lui-même, qui, alors qu'il s'acquittait de ses fonctions, a été traîné de la cour dans les rues de St. John's; et finalement la prorogation du Parlement par le gouvernement pour mettre fin aux délibérations. Ces événements ont mené à une décision importante du Conseil privé sur la portée des privilèges parlementaires dans la common law. Cet exemple ne veut évidemment pas dire que les autochtones ne peuvent pas s'administrer eux-mêmes; il montre simplement pourquoi, à mon avis, tout comme les administrations locales, les petites polities comme les collectivités autochtones devraient rester assujetties à l'autorité souveraine d'un ordre supérieur de gouvernement.

Troisièmement, la primauté du droit. Étant donné le bilan insatisfaisant, et parfois scandaleux, des ordres supérieurs de gouvernement à cet égard, je m'inquiète d'une disposition qui semble insuffisante, dans l'accord et dans le projet de loi C-9, visant à garantir l'intégrité et la préservation des archives législatives et administratives du gouvernement niska'a, et, en fait, de l'absence de dispositions obligatoires visant la publication des décisions législatives et exécutives. Dans le projet de loi C-9, le Parlement canadien donne le pire exemple possible, puisque l'accord définitif et les textes connexes, bien qu'ils doivent être publiés séparément, ne sont pas annexés au projet de loi lui-même, alors qu'ils sont au centre de cette loi et ont même la primauté sur ladite loi aux termes des dispositions de l'article 6. En fait, l'accord définitif et les textes pertinents ne seront souvent pas accessibles à ceux qui consulteront les lois canadiennes au Canada et à l'étranger, alors que, en vertu de l'article 4, cet accord a force de loi. En vertu de l'article 5, il lie les tiers et peut être invoqué par eux; et en vertu de l'article 6, il prime sur les dispositions de la loi elle-même. Il ne s'agit donc pas d'un cas

omitting the verbatim text of the agreement from the bill is a travesty of the rule of law, of Constitutionalism, and it is a total disgrace. The bill does not even require an original of the Final Agreement and related documents to be deposited with the Clerk of the Parliaments and kept of record with the act. Though that would be no complete substitute for its textual incorporation into the bill, it would at least ensure the integrity of the parliamentary records.

I feel so strongly about this as to think that no responsible member of either house could vote for Bill C-9 at least until it is amended to annex, perhaps photographically, the Final Agreement with its appendices and the related agreements too. The government rejected an amendment to incorporate the agreement textually into the bill when it was before the House, though this proposal had nothing whatever to do with this particular agreement as such, but rather is solely concerned to ensure respect for constitutional principles and, indeed, compliance with the spirit, and perhaps also the letter, of section 133 of the Constitution Act, 1867, which requires publication of the statutes. The attitude of the Minister of Justice towards this detail — as she obviously considers it — shows perfectly the proclivity of governments to cut corners, find short-term solutions, ignore issues of principle, and leave problems for the future. The government's reflex has manifestly been simply to move this file at any cost, to treat every suggestion or amendment, however innocuous, as hostile, and to listen to nothing but applause. I am utterly disgusted and appalled. Will the Senate protect the integrity of the parliamentary process?

**The Chairman:** Thank you for your presentation. I can understand now why you are considered to be such a dramatically good teacher.

**Senator Grafstein:** This is the second time you have appeared with respect to a matter before the Senate. I agree with the chairman that your views are not only informative but also put in a way that is colourful. I think we understand what you are saying. We are not confused by your message.

The counsel to the Nisga'a, and others, in particular Professor Morse, gave us the rationale for exempting the federal government's paramountcy in this matter. As I follow the argument — and I do not have it before me, so I am just trying to give an anecdotal review — it is that there is an inherent right of government that preceded the exercise of the prerogative of the Crown. It goes back before 1754. In effect, it has inherent rights of self-government, nationhood, and sovereignty. In fact, we are not dealing here with a political group within a country, but essentially a nation. We are a nation negotiating with a nation — hence a treaty. That is the model, and that is the result of conclusions that were reached by the Royal Commission on Aboriginal Peoples, except that they thought that it should be constitutionally entrenched as opposed to dealt with legislatively. That was a different conclusion.

ordinaire où une loi renvoie simplement à quelques textes extrinsèques. Dans ces circonstances, en omettant dans le projet de loi le texte complet de l'accord, on fait fi de la primauté du droit, du constitutionnalisme, et c'est absolument honteux. Le projet de loi n'exige même pas qu'un original de l'accord définitif et des documents pertinents soit déposé devant le greffier des Parlements et conservé avec la loi. Cela ne remplacerait pas entièrement l'intégration du texte lui-même dans le projet de loi, mais garantirait au moins l'intégrité des archives parlementaires.

Je suis tellement convaincu de cela que je pense qu'aucun député ni sénateur ne devrait pouvoir voter pour le projet de loi C-9 sans qu'il soit modifié pour annexer, peut-être photographiquement, l'accord final avec les annexes et accords connexes. Le gouvernement a rejeté un amendement visant à incorporer l'accord textuellement dans le projet de loi alors que celui-ci était devant la Chambre, même si cette proposition n'avait rien à voir avec cet accord particulier et visait simplement à garantir le respect des principes constitutionnels et, en fait, à respecter l'esprit, et peut-être aussi la lettre, de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui exige la publication des lois. L'attitude de la ministre de la Justice à cet égard — elle y a certainement réfléchi — montre combien les gouvernements ont tendance à prendre des raccourcis, à trouver des solutions à court terme, à négliger les questions de principe et à créer des problèmes pour l'avenir. Le réflexe du gouvernement a manifestement été simplement de faire avancer ce dossier, de traiter toute suggestion ou amendement, même inoffensif, comme s'il était hostile, et de n'écouter que les louanges. J'en suis absolument dégoûté et ahuri. Le Sénat protégera-t-il l'intégrité du processus parlementaire?

**Le président:** Merci de votre exposé. Je comprends maintenant pourquoi l'on vous considère comme un aussi bon professeur.

**Le sénateur Grafstein:** C'est la deuxième fois que vous comparez devant le Sénat. Je conviens avec le président que votre point de vue est non seulement intéressant, mais également présenté de façon très animée. Je crois que nous comprenons ce que vous voulez dire. Votre message est très clair.

L'avocat des Nisga'a et d'autres, notamment le professeur Morse, nous ont expliqué pourquoi l'on avait dans ce cas supprimé ce pouvoir au gouvernement fédéral. L'idée — et je n'ai pas le raisonnement sous les yeux, si bien que je m'en remets à ma mémoire — c'est qu'il y a un droit inhérent de gouvernement qui précède l'exercice de la prérogative de la Couronne. Cela remonte avant 1754. En fait, les Nisga'a ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, à la reconnaissance comme nation et à la souveraineté. En fait, il ne s'agit pas ici d'un groupe politique au sein d'un pays, mais essentiellement d'une nation. Nous sommes une nation négociant avec une autre nation — d'où la nécessité d'un traité. C'est cela le modèle, et c'est le résultat des conclusions de la Commission royale sur les peuples autochtones, sauf qu'elle pensait que cela devrait être enchâssé dans la Constitution plutôt que seulement entériné dans une loi. La conclusion était donc différente.

I tried to look at this question in an open way, because some of my colleagues here feel strongly that inherent rights and sovereignty go to the essence of identity of the aboriginal people, and I am sensitive to that. Having said that, I tried to look at this in a comparative way. I have not completed my investigation yet, but just today I received some information with respect to the practice in the United States. I asked myself this question: Can we in Canada, in effect, free the federal government from legislative oversight, which is one of your fundamental arguments here under the Constitution?

I looked at the example in the United States of the Navajo Nation. I have here a detailed and excellent memo dealing with the Navajo Nation's practice of the law and courts of law. They have independent laws and exclusive jurisdiction in some matters. My understanding, based on the origins of the *Marshall* case, is — and I have not confirmed this, so perhaps you can help me — that in the United States the Congress has permitted the Navajos to develop a form of self-government that is intrinsic and exclusive, yet it never surrendered its right as Congress to legislate. It has total freedom.

Some have defined the Navajo as a domestic nation, but the Congress of the United States has never exempted itself from the opportunity to legislate in these matters. Are you making the same case here?

**Mr. Scott:** I think I am, substantially. I am saying that legislative oversight is needed. I emphasized in my observations that this is an acceptable starting point. It is. Most of this is perfectly fine. It will rarely need to be revised, but, nevertheless, from time to time revision will be necessary.

We can say that, on a moral basis, the European states came; they invaded. There was something equivalent to warfare of one sort or another. Whatever devices were used to colour it, land was taken; sovereignty was taken. All of that is true. You can make a moral case regarding that.

I encountered traditional peoples about 30 years ago, when I started to teach law and went to Khanawake. They sat on the side, because they did not want to be involved in the Indian Act, but I thought about these issues. The fact of the matter is that we are all on the same ship. Obviously, any group that comes to you will say, "This is what we need and want." They will look at the question from their standpoint, rather than from the standpoint of the entire state and the entire public interest. It is the job of the two Houses of Parliament to do that.

The question is not what this particular agreement does, when taken in isolation, but what it does when taken as a model and a pattern for others. It will be irresistible to agree to the same kinds of things in other agreements and there will be hundreds of mini-states. The country is risking an aggravation of the centrifugal forces, and the situation will become even more ungovernable than it is now.

J'ai essayé d'examiner la question avec l'esprit ouvert, parce que certains de mes collègues ici sont fermement convaincus que les droits inhérents et la souveraineté sont essentiels à l'identité des peuples autochtones, et j'y suis sensible. Cela dit, j'ai essayé de comparer les choses. Je n'ai pas encore terminé cet examen, mais je viens de recevoir des renseignements sur ce qui se fait aux États-Unis. Je me suis posé la question suivante: pouvons-nous, au Canada, libérer en fait le gouvernement fédéral de cette suprématie législative, qui est l'un de vos arguments fondamentaux ici en vertu de la Constitution?

J'ai considéré l'exemple de la Nation navajo aux États-Unis. J'ai ici une excellente note détaillée de la pratique du droit et des tribunaux par la nation navajo. Elle a des lois indépendantes et des compétences exclusives en certaines matières. Je crois comprendre, en me fondant sur les origines de l'affaire *Marshall*, — et je n'ai pas obtenu confirmation: donc vous pourriez peut-être m'aider — qu'aux États-Unis le Congrès a permis aux Navajos de se doter d'une forme de gouvernement autonome intrinsèque et exclusif sans jamais toutefois renoncer à son droit de légiférer en tant que Congrès. Il est entièrement libre.

Certains ont défini les Navajos comme une nation dans une nation, mais le Congrès des États-Unis ne s'est jamais retiré la possibilité de légiférer en la matière. Est-ce le même raisonnement que vous tenez?

**M. Scott:** Je pense que oui, essentiellement. Selon moi, il faut un certain contrôle législatif. J'ai bien dit dans mon exposé que cette mesure représente un point de départ acceptable. C'est un fait. La plus grande partie de la mesure fait très bien l'affaire. Il ne sera pas nécessaire de la réviser souvent, mais il faudra néanmoins le faire à l'occasion.

Sur le plan moral, on peut considérer que les Européens ont envahi le territoire. Il y a eu divers actes d'hostilité. Les Européens ont enlevé des terres et leur souveraineté aux autochtones, peu importe comment on a décrit ce qui s'est passé. Tout cela est vrai. On peut présenter des arguments d'ordre moral à ce sujet.

J'ai rencontré des autochtones traditionnels il y a une trentaine d'années, quand j'ai commencé à enseigner le droit et que je suis allé à Khanawake. Ils se tenaient à l'écart parce qu'ils ne voulaient pas se mêler à l'application de la Loi sur les Indiens, mais j'ai réfléchi à tout cela. Le fait est que nous sommes dans le même cas. N'importe quel groupe vous dira certainement: «Voilà ce qu'il nous faut et ce que nous voulons.» Il va envisager la situation de son propre point de vue plutôt que du point de vue de l'État et de l'intérêt du public. Ce sont les deux Chambres du Parlement qui doivent y voir.

Il ne s'agit pas de savoir quelles sont les conséquences de cet accord pris isolément, mais plutôt quelles sont ses conséquences si l'on s'en sert comme modèle pour d'autres accords. On ne pourra pas s'empêcher d'accepter le même genre de choses dans d'autres accords, et cela créera des centaines de mini-États. Le pays risque d'exacerber les forces centrifuges, et ce sera encore plus difficile que maintenant de contrôler la situation.

The traditional metaphor of rearranging the deck chairs on the *Titanic* has some aptness. I am not saying that we have hit an iceberg and I do not say we will go down, but the ship of state has been teetering a bit. In looking at our general economic situation and the weaknesses of government in all kinds of ways, I feel that it is not a desirable policy to embark on creating a third level of government, as this bill clearly intends.

In my view, the aboriginal people should be dealt with very generously. They could be paid a lot more money than they are being paid and I would still be happy. They could be given a lot more land and I would still be happy. My problem is the setting up of hundreds, perhaps thousands, of Monacos, mini-states on one side or the other with varying powers. Even to administer them would mean huge costs.

**Senator Grafstein:** I wish to put an argument to you, because you have mixed politics and the Constitution here in an interesting way, but one that makes it difficult to parse through the differences between the two. Let me make to you the argument I made to myself about the amending process here. We have heard today that the amending process is modified by the negotiation process and the arbitration process. We are talking about how to change things that seem to be unreasonable.

We have here some very astute drafting. The Mayor of Terrace, Mr. Talstra, made this argument: He said that there are good arbitration provisions here. He sees the situation evolving through the present uncertainty and that the good faith on both sides and the arbitration process will help. That is one good way of looking at it. Another good way of looking at it is that the Nisga'a have been moderate in their ultimate claims. So we have with moderation and good faith.

The argument then comes back: What about the treaty itself? The legislation says that the only way to change this agreement is to have on side the three parties, including 70 per cent of Nisga'a membership. We know in Canada that that, relatively speaking, describes a deadlock. The agreement will be difficult to amend, unless there is some extraordinary event on which everyone's interests align.

The federal government, having made this deal, still has huge economic leverage to exert. It may be able to foist a change on the Nisga'a and/or the provincial government, if one of them acts unreasonably, by use of its economic levers. I then say to myself, that seems all right, but is that how we want to address the question of a political bargain?

**Mr. Scott:** That would be sordid and hugely damaging. We would have large numbers of mini-states, as I see it, perhaps working pretty well most of the time but occasionally creating problems because there are large numbers of them. However, they are susceptible to being brought in line by kicking them around a bit. To offer that as a solution to intractable behaviour seems to be a bad way to start. It is a foolish and undesirable public policy.

C'est un peu comme si l'on disposait autrement les chaises sur le pont du *Titanic*. Je ne veux pas dire que nous avons heurté un iceberg et je ne veux pas dire non plus que nous allons sombrer, mais le navire de l'État a été un peu ébranlé. Compte tenu de notre conjoncture économique générale et des divers points faibles du gouvernement, je ne crois pas qu'il soit souhaitable de créer un troisième échelon de gouvernement, comme le propose nettement le projet de loi.

À mon avis, nous devrions traiter de façon très généreuse les peuples autochtones. On pourrait leur verser beaucoup plus d'argent qu'on ne le fait maintenant, et je n'aurais rien à redire à cela. On pourrait leur donner beaucoup plus de territoire, et je n'aurais toujours rien à redire à cela. Ce que je n'aime pas, c'est qu'on crée des centaines, et peut-être des milliers, de Monaco, de mini-États, qui auront des pouvoirs variés. Même le coût d'administrer ces mini-États serait énorme.

**Le sénateur Grafstein:** Je voudrais avancer un argument ici, vu que vous avez mêlé la politique et la Constitution d'une façon qui est sans doute intéressante, mais qui estompe les différences entre les deux. Je voudrais que vous entendiez l'argument que je me suis présenté à moi-même au sujet du processus de modification. Nous avons entendu aujourd'hui que le processus de modification se trouve changé par le processus de négociation et le processus d'arbitrage. Il s'agit ici de savoir comment changer des choses qui ne semblent pas raisonnables.

Le projet de loi est rédigé de façon très astucieuse. Le maire de Terrace, M. Talstra, nous a dit ceci: d'après lui, la mesure contient de bonnes dispositions d'arbitrage. Il considère que l'incertitude actuelle va disparaître en partie à cause de la bonne volonté manifestée par les deux côtés et du processus d'arbitrage. C'est une bonne façon d'envisager la question. Il y a aussi le fait que les revendications finales des Nisga'a sont modérées. Nous avons donc des preuves de modération et de bonne foi.

Il faut ensuite voir ce que prévoit le traité lui-même. Selon le projet de loi, la seule façon de modifier l'accord, c'est d'obtenir l'accord des trois parties, y compris 70 p. 100 des membres du peuple Nisga'a. En termes pratiques, au Canada, cela équivaut à une impasse. Il sera difficile de modifier l'accord, à moins qu'il ne se passe quelque chose d'extraordinaire et que les intérêts de tous les intervenants ne correspondent.

Maintenant que le gouvernement fédéral a conclu l'accord, il peut encore exercer d'énormes pressions économiques. Il pourrait toujours imposer un changement aux Nisga'a ou au gouvernement provincial si l'une des deux parties agit de façon déraisonnable à cause de ses moyens de pression économique. Ce serait une possibilité, mais est-ce une bonne façon de transiger une entente politique?

**M. Scott:** Ce serait sordide et extrêmement dommageable. Nous aurions à mon avis un grand nombre de mini-États qui fonctionneraient peut-être assez bien la plus grande partie du temps, mais qui causeraient parfois des problèmes parce qu'ils seraient très nombreux. On pourrait cependant les ramener dans le droit chemin en exerçant certaines pressions sur eux. Il me semble qu'envisager une telle solution à un comportement indésirable

I believe in generous treatment. Perhaps the powers in some cases should be wider. I do not have difficulty in many of these cases where Nisga'a laws can derogate from general laws. I say that some of these areas will, from time to time, give problems, but the country must be governed and changes must be possible.

Toronto can come to the legislature of Ontario from time to time for changes in its charter. Mr. Lastman is not a bashful individual; he is not pushed around too much. With that as an example, it is not an impossible or unworkable model to establish many of these small polities and to give them rightful self-government.

**The Chairman:** Senator Beaudoin, as a professor of Constitutional Law, will be speaking to this witness, who is also a Constitutional Law professor, but the rest of us will try to understand their exchange.

**Senator Beaudoin:** I do not have any difficulty with the word "nation" as used by Chief Justice Marshall in the United States in 1830. I do not have any difficulty with dual citizenship. Obviously, it will be construed in a way that will be quite workable. The only difficulty I have is with the drafting of the bill.

This is not intended to be a constitutional amendment. If it were a constitutional amendment, we would need the 7-50 formula. It is an ordinary statute of the Parliament of Canada, involving B.C. and the Nisga'a Nation. If this bill is not intended to be a constitutional amendment, the only problem that remains is whether the statute is valid. Is it constitutional?

There is one point that we can discuss. As I said before, in the concurrent powers, the nation has a paramount power. That may be considered as an abandonment of parliamentary supremacy in our field.

I cannot say what will happen, but the chances are that it may be challenged in court. Since it is a statute and it is not intended to be a constitutional amendment, we will have to comply with the decision of the Supreme Court of Canada. I have full confidence in the Supreme Court.

How will this be interpreted? We are divided on this. Certain constitutional experts say that the inherent form of government is already in section 35 of the Constitution Act of 1982 — in other words, that the third order of government is implicit in section 35 of the act of 1982.

That is an interesting argument. I discussed that with my colleague Mr. Dussault, when he was on the royal commission. Others say that it is not there. The Supreme Court never went so far as to say that a third order of government is contained in section 35. It has said that aboriginal nations have a special status in Canada, and there is absolutely no doubt in the world about that. There is also absolutely no doubt that they have collective rights. All this is perfectly legal, in my opinion.

serait un bien mauvais point de départ. Il serait imprudent et indésirable d'adopter une telle politique publique.

Je crois qu'il vaut mieux être généreux. Dans certains cas, les pouvoirs pourraient peut-être être plus vastes. Je n'aurais pas d'objection si les lois nisga'a dérogeaient aux lois générales dans bien des cas. Par ailleurs, il me semble qu'il y aura des problèmes de temps à autre dans certains cas, mais il faut gouverner le pays, et l'on doit pouvoir apporter des changements.

Toronto peut demander à l'occasion à l'Assemblée législative de l'Ontario de modifier sa charte. M. Lastman n'est pas timide; on ne peut pas l'intimider facilement. Une forme de gouvernement basé sur un tel modèle pourrait très bien fonctionner pour créer toutes ces petites polities qui fonctionneraient comme des gouvernements autonomes.

**Le président:** Le sénateur Beaudoin, qui est professeur de droit constitutionnel, va s'entretenir avec le témoin, qui est lui aussi professeur de droit constitutionnel, et le reste d'entre nous essaiera de comprendre ce qu'ils disent.

**Le sénateur Beaudoin:** Je n'ai pas d'objection au mot «nation» tel que le juge en chef Marshall l'utilisait aux États-Unis en 1830. Je n'ai pas d'objection à la double citoyenneté. Cette notion sera certainement interprétée d'une façon tout à fait raisonnable. La seule chose qui me pose un problème, c'est la façon dont le projet de loi est rédigé.

Les rédacteurs ne voulaient pas que ce soit un amendement constitutionnel. Si c'en était un, il faudrait appliquer la formule des sept provinces et des 50 p. 100 de la population. C'est une loi ordinaire du Parlement du Canada qui touche la Colombie-Britannique et la nation nisga'a. S'il ne s'agit donc pas d'un amendement constitutionnel, il faut se demander si la mesure est valide. Est-elle constitutionnelle?

Il y a une chose dont nous pouvons discuter. Comme je l'ai déjà dit, dans le cas des pouvoirs concurrents, la nation a le pouvoir prépondérant. On pourrait considérer qu'il s'agit d'un abandon de la suprématie parlementaire.

Je ne sais pas ce qui va se produire, mais ce pourrait être contesté devant les tribunaux. Puisqu'il s'agit d'une simple loi, et non pas d'une modification constitutionnelle, nous devons nous plier à la décision de la Cour suprême du Canada. Je fais pleinement confiance à la Cour suprême.

Comment cette mesure sera-t-elle interprétée? Les avis sont partagés. Certains constitutionnalistes affirment que le gouvernement inhérent est déjà prévu à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, autrement dit, que le troisième ordre de gouvernement est implicite dans l'article 35 de la loi de 1982.

C'est un argument intéressant. J'en ai discuté avec mon collègue, M. Dussault, quand il siégeait à la commission royale. D'autres disent que ce n'est pas le cas. La Cour suprême n'a jamais affirmé que l'article 35 prévoit un troisième ordre de gouvernement. Elle a dit que les nations autochtones ont un statut spécial au Canada, et cela ne fait absolument aucun doute. Il n'y a pas de doute non plus quant aux droits collectifs des autochtones. À mon avis, tout cela est bien clair dans la loi.

When we consider the paramountcy of this bill, we may raise that question on that particular point. It may be that the court will construe that as being quite acceptable, having regard to the circumstances, or it may be that they will say that everything else is all right, but that paramountcy is debatable and may be challenged.

Am I correct that you have said that it is a third order of government?

**Mr. Scott:** I say that this is intended to try to make it a third order of government. Perhaps there are powers of government now in section 35 and perhaps there are not. The Parliament of Canada cannot do anything about that, and that can go to litigation and be decided. The question is what the effects of this bill and the agreement will be. Clause 3 of the bill says:

The Nisga'a Final Agreement is a treaty and a land claims agreement within the meaning of sections 25 and 35 of the Constitution Act, 1982.

It is not just for land rights, but all of the Nisga'a Final Agreement, including powers of government. Clause 3 says that, once this is given the force of law by the B.C. statute, which has been passed, and by an act of this Parliament, all of the provisions of the agreement conferring all the government powers, some of which derogate from federal powers and some of which derogate from provincial powers, the whole agreement, will become aboriginal rights and treaty rights. It is saying that there will be aboriginal treaty rights.

If that is to be effective according to its terms — and maybe it will and maybe it will not — that, too, will go to the Supreme Court. However, if clause 3 stands in the bill, and if nothing is done, such as, for example, what I suggest with my proposed amendments, the question before the court will be whether powers of government become constitutionalized when an agreement is made and given statutory effect.

I have read Professor Hogg's book closely. Although it is not absolutely clear, I think he would say that the result of this act and this agreement would be to put the powers of the government into section 35, and thereafter they will not be amendable except as the agreement says they can be amended.

**Senator Beaudoin:** We must distinguish between treaty rights and third order of government. The aboriginal people have many treaty rights. There is no doubt in the world about that, and they are all valid. Treaty rights are not a problem for me.

The problem is: when is a treaty of that nature, in the way it is expressed in a statute of Parliament, equivalent to a third order of government that has not yet been recognized by the Supreme Court. If this bill is accepted by Parliament, it will not be an ordinary bill, but I believe that it will not be a constitutional amendment. It is an act of Parliament. Some articles of the bill

Il faut aussi se demander quel est le caractère prépondérant du projet de loi. Peut-être que la Cour suprême jugera que cette prépondérance est tout à fait acceptable, compte tenu des circonstances, mais elle pourrait aussi décider que le reste va très bien, mais que l'aspect de prépondérance est discutable et contestable.

Avez-vous bien dit qu'il s'agit d'un troisième ordre de gouvernement?

**M. Scott:** J'ai dit que cette mesure vise à constituer un troisième ordre de gouvernement. Peut-être que l'article 35 prévoit certains pouvoirs gouvernementaux pour les peuples autochtones, et peut-être que non. Le Parlement du Canada ne peut rien y changer, et l'on pourra demander aux tribunaux de se prononcer sur la question. Ce qui compte, c'est de savoir quels seront les résultats du projet de loi et de l'accord. L'article 3 du projet de loi stipule que:

L'Accord définitif nisga'a constitue un traité et un accord sur des revendications territoriales au sens des articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Cette disposition s'applique non seulement aux droits territoriaux, mais aussi à tout l'Accord définitif nisga'a, y compris les pouvoirs gouvernementaux. Selon l'article 3, une fois que le projet de loi aura force de loi en vertu de la loi de la Colombie-Britannique, qui a déjà été adoptée, et d'une loi du Parlement fédéral, toutes les dispositions de l'accord conférant tous les pouvoirs gouvernementaux, dont certains dérogent aux pouvoirs fédéraux, et certains aux pouvoirs provinciaux, deviendront des droits ancestraux et issus de traités. Autrement dit, cela créera des droits ancestraux issus de traités.

Pour que cela puisse s'appliquer selon les modalités de l'accord, et peut-être que ce sera possible et peut-être que non, cela devra aussi être déterminé par la Cour suprême. Cependant, si l'on maintient l'article 3 dans le projet de loi sans faire quoi que ce soit, par exemple apporter les modifications que j'ai proposées, ce que la Cour suprême devra décider, c'est si les pouvoirs gouvernementaux se trouvent constitutionnalisés parce qu'un accord a été conclu et a force de loi.

J'ai lu attentivement l'ouvrage du professeur Hogg. Ce n'est pas complètement clair, mais je pense qu'il jugerait que, à cause de cette loi et de cet accord, les pouvoirs gouvernementaux seront effectivement conférés par l'article 35, et l'on ne pourra pas les modifier par la suite, sauf dans la mesure où l'accord stipule qu'ils peuvent l'être.

**Le sénateur Beaudoin:** Il faut faire la distinction entre les droits issus de traités et la création d'un troisième ordre de gouvernement. Les autochtones ont un grand nombre de droits issus de traités. Cela ne fait absolument aucun doute, et tous ces droits sont valides. Je ne me pose pas de question au sujet des droits issus de traités.

La question que je pose est celle-ci: quand un traité de cette nature exprimé dans une loi du Parlement équivaut-il à la création d'un troisième ordre de gouvernement que n'a pas encore reconnu la Cour suprême? Si le projet de loi est accepté par le Parlement, ce ne sera pas un projet de loi ordinaire, mais je ne pense pas non plus que ce soit un amendement constitutionnel. C'est une loi du

may be challenged, as are articles of many bills passed by Parliament, but that is the only thing I foresee at this moment.

As you said, the court has said that we will all be here for a very long time, so we must find a way to give more powers to the aboriginal nations. The question is whether this is a good way to do it.

I think we should avoid the question of a third order of government and legislate as it is. If ever there is a court challenge, we will know which thesis is accepted by the Supreme Court of Canada.

**Mr. Scott:** If this agreement had only dealt with lands, hunting, fishing, and other matters, the entrenchment through section 35 would not create a third order of government. However, this agreement is declared to be a treaty and land claims agreement within sections 25 and 35, and it deals with powers of government. If, in dealing with powers of government and becoming entrenched in section 35(1), there become powers of government that are outside federal and provincial powers and that override federal and provincial powers, you have created a third order of government, whatever you call it. I say that, because there are new powers of government over and above federal and provincial powers that have been drawn in through 35(1) because they are aboriginal and treaty rights as amplified in subsection (3), rights that now exist by way of land claims agreements, or may be so acquired. If the court says that powers of government can be put into the Constitution through section 35(1), albeit not by a direct amendment, then it will create a third order of government, regardless of what it is called.

**Senator Beaudoin:** I am not ready to accept that. If the Supreme Court says it is an order or we make a constitutional amendment, I would agree with you. However, as long as we proceed legislatively, as we are in the present case, the question is where we have to stop. We must stop somewhere. It may be pretty close to the boundary, but we must leave it either to a constitutional amendment or to a decision of the Supreme Court. This is probably what the government and Parliament wish to do.

In my opinion, the only question is that of concurrent power and paramountcy. I see no problem with the rest.

**The Chairman:** Professor Scott, would you agree that your presentation on the issue of whether power to the Nisga'a should be delegated or be involved as a negotiated settlement of a definition under section 35 depends on a political value system?

Parlement. Certains articles du projet de loi pourraient faire l'objet de contestations judiciaires, comme les articles de bien des projets de loi adoptés par le Parlement, mais, d'après moi, c'est la seule chose qui pourrait arriver.

Comme vous l'avez dit, la Cour suprême a déclaré que nous serons tous encore ici pendant très longtemps et que nous devons donc trouver le moyen de conférer plus de pouvoirs aux nations autochtones. Ce qu'il faut déterminer, c'est si cet accord-ci est une bonne façon de le faire.

Selon moi, nous devrions éviter de parler d'un troisième ordre de gouvernement et adopter le projet de loi tel quel. S'il y a contestation devant les tribunaux, nous saurons à ce moment-là à qui la Cour suprême du Canada donnera raison.

**M. Scott:** Si l'accord portait uniquement sur les terres, la chasse, la pêche et d'autres questions de ce genre, le fait de le constitutionnaliser en vertu de l'article 35 ne créerait pas un troisième ordre de gouvernement. Par ailleurs, la mesure déclare que l'accord constitue un traité et un accord sur des revendications territoriales au sens des articles 25 et 35, et il porte aussi sur des pouvoirs gouvernementaux. Si, vu qu'il s'agit de pouvoirs gouvernementaux qui seraient constitutionnalisés selon l'article 35(1), on crée des pouvoirs gouvernementaux qui dérogent aux pouvoirs fédéraux et provinciaux et qui l'emportent sur ceux-ci, on aura créé un troisième ordre de gouvernement, peu importe comment on veut l'appeler. C'est ce que je pense, parce qu'il y a de nouveaux pouvoirs gouvernementaux qui l'emportent sur les pouvoirs fédéraux et provinciaux et qui seront constitutionnalisés aux termes de l'article 35(1) parce qu'il s'agit de droits ancestraux et issus de traités, comme on le précise au paragraphe (3), des droits qui sont maintenant conférés par des accords sur des revendications territoriales ou qui pourraient le devenir. Si la Cour suprême affirme qu'on peut insérer des pouvoirs gouvernementaux dans la Constitution en se servant de l'article 35(1), même si ce n'est pas par une modification comme telle, cela créera un troisième ordre de gouvernement, peu importe comment on l'appelle.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne suis pas vraiment d'accord. Si la Cour suprême décrète qu'il s'agit d'un troisième ordre de gouvernement ou si nous adoptons un amendement constitutionnel, je me rangerai à votre avis. Cependant, tant que nous procédons par voie législative comme nous le faisons maintenant, la question consiste à savoir où nous devons nous arrêter. Nous devons nous arrêter quelque part. C'est peut-être très près de la ligne de démarcation, mais nous devons choisir entre un amendement constitutionnel et une décision de la Cour suprême. C'est probablement ce que le gouvernement et le Parlement veulent faire.

D'après moi, la seule chose qui compte est la question des pouvoirs concurrents et de la primauté. Selon moi, le reste ne pose pas de problème.

**Le président:** Monsieur Scott, êtes-vous d'accord pour dire que votre argument sur la question de savoir si l'on doit déléguer des pouvoirs aux Nisga'a ou si cela doit faire partie d'un règlement négocié sur une définition aux termes de l'article 35 dépend d'un système de valeurs politiques?

**Mr. Scott:** Yes, everything does.

**The Chairman:** Your political value system is, if I understand your argument, based on a pragmatic view that there will not be sufficient flexibility for the parties if the agreement proceeds under the present arrangement, under which section 35 will protect the agreement constitutionally. You are concerned about the pragmatics of the future; is that correct?

**Mr. Scott:** I wish to be generous to the aboriginal peoples. Basically, I do not even have a problem with this deal and this agreement, as an agreement given statutory force, however it is done, as long as it can be amended by the Parliament of Canada. That is where I draw the line.

As I see it, we are embarking on a process of creating a third order of government, if this act has the effect it intends to have, which says that it is to be a land treaty and land claims agreement, including the governmental powers. You will then have one to 30 mini-states within Canada. I look at the country as it is, with the centrifugal forces we have, and I believe that this is not an easy country to govern.

The honourable senators are in a better position than I am, obviously, to say whether or not you think this is an easy country to govern. You have people appearing before you day after day, and you deal with bills on all kinds of matters. How do members of the Senate, in the end, see the nature of the state, which results from having large numbers of constitutionally entrenched enclaves, mini-states within its boundaries?

**The Chairman:** The expression "mini-state" is also a politically value-added kind of concept. You want to use the arrangement here in Bill C-9 to describe it as a mini-state, but I would not describe it that way. I would describe the Nisga'a as a self-governing entity based on constitutional protection. However, the way in which we have arrived at the point of constitutional protection is a long one in Canadian constitutional evolution. You may want to argue with the inclusion of section 35 in the Constitution Act, 1982, but it is there. That was a political decision of the federal government and a substantial number of the provinces.

It is a part of our Constitution. What does it mean? The Supreme Court of Canada has given it reality in terms of land claims and certain other rights. On the question of self-government, the Supreme Court has said, "We believe that this is a matter for negotiations among the parties." You now have the federal government and the provincial government as willing parties to this agreement that is before us. They are willing, as you clearly point out, under clause 3 to provide it constitutional protect under section 35.

It appears that you would like to rewrite the principle of the agreement. You want to go back to delegated powers. Your argument is, if I understand it, partly pragmatic. You are worried about the future. You would add a clause that is full of conditions of one kind or another designed to protect the sanctity of the

**M. Scott:** Oui, c'est toujours le cas.

**Le président:** Si j'ai bien compris votre argument, votre système de valeurs politiques s'appuie sur la notion pragmatique qu'il n'y aura pas suffisamment de souplesse pour les intervenants si l'on applique l'accord tel que le prévoit le projet de loi actuel, qui stipule que l'article 35 de la Constitution protégera l'accord. Vous vous inquiétez au sujet des applications pratiques pour l'avenir. Est-ce exact?

**M. Scott:** Je veux être généreux envers les peuples autochtones. Essentiellement, je n'ai pas la moindre objection à cet accord-ci, qui a force de loi, peu importe comment l'on procède, tant que l'accord peut être modifié par le Parlement du Canada. C'est ma seule réserve.

Selon moi, nous nous préparons à créer un troisième ordre de gouvernement si le projet de loi a le résultat attendu, soit de devenir un traité et un accord sur des revendications territoriales, et cela comprend aussi les pouvoirs gouvernementaux. On aura alors de un à 30 mini-États au Canada. Compte tenu des forces centrifuges qui existent maintenant dans le pays, le Canada n'est pas un pays facile à gouverner selon moi.

Les honorables sénateurs sont certainement mieux placés que moi pour dire si le Canada est facile à gouverner ou non. Vous entendez des témoins tous les jours et vous étudiez des projets de loi sur tous les sujets. Comment les sénateurs envisagent-ils la nature de d'un État canadien qui serait constitué par un grand nombre d'enclaves constitutionnalisées ou de mini-États?

**Le président:** L'expression «mini-État» reflète aussi une notion politisée. Vous voulez invoquer les dispositions contenues dans le projet de loi C-9 pour dire qu'on crée un mini-État, mais ce n'est pas un avis. Selon moi, la Nation niska'a devient une entité autonome grâce à la protection de la Constitution. Nous avons pu en arriver à cette protection constitutionnelle à l'issue d'une longue évolution constitutionnelle au Canada. Vous n'êtes peut-être pas d'accord avec le fait que la Loi constitutionnelle de 1982 comprenne l'article 35, mais il y est. Cela vient d'une décision politique du gouvernement fédéral et de bon nombre des provinces.

Cela fait partie de notre Constitution. Qu'est-ce que cela signifie? La Cour suprême du Canada a interprété cet article dans la pratique relativement aux revendications territoriales et à certains autres droits. La Cour suprême a dit au sujet de l'autonomie gouvernementale: «Selon nous, c'est une question qui doit être négociée entre les parties.» Dans ce cas-ci, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial sont des parties contractantes à l'accord. Comme vous l'avez nettement dit, selon l'article 3, ils sont prêts à conférer une protection constitutionnelle à cette notion aux termes de l'article 35.

Apparemment, vous voudriez récrire le principe de l'accord. Vous voulez qu'on revienne aux pouvoirs délégués. Si j'ai bien compris, c'est en partie pour des raisons pragmatiques. Vous vous inquiétez de l'avenir. Vous voudriez ajouter un article rempli de conditions quelconques pour protéger l'aspect sacré de l'accord.

agreement, but, as your main argument has to be, this too, if it is delegated, is repealable by a future Parliament.

**Mr. Scott:** Well, that is land claims agreements. I am happy to have land claims rights entrenched and to have them become property rights and activities that cannot be interfered with in any way by either level of government. That is exactly what I say land claims agreements are and should be. I am not wedded to the term “mini-state”. You could call it “units of a third level of government”, if that is more neutral language.

Imagine that at the second level of government, the provincial level, instead of 10 provinces we had 30, 50, or 75. Think about that. How would that affect the country? Of course, the third level of government does not have powers or resources as wide or great as the second level. However, it will all have to be administered, and it will all have a continuing cost in terms of what the justice department must look after.

When you have semi-sovereign autonomous units in increasing numbers, increasing diversity and increasing powers, what happens to the ship of state as a whole? The Nisga'a will spend the same dollars as the rest of us. If the economy of this country continues to do badly and there are poor economic resources and conditions to share, that would not help the Nisga'a or any other aboriginal peoples, and it would not help any one in the rest of the country.

I believe that we should not embark on a third order of government. Everything in this agreement is fine so long as Parliament can revoke the powers of government. That is all that I propose. Nothing would have to change.

**The Chairman:** Let me point out to you two things that you know. First, as Senator Beaudoin has made clear, litigation will change the agreement; when the court says that something is unconstitutional, that will change the agreement. Secondly, the court has said that aboriginal rights are not absolute.

**Senator Beaudoin:** The court said that?

**The Chairman:** Yes. The court is prepared, under changing circumstances, to review the nature of aboriginal rights. The Nisga'a are seeking certainty because they have given up a great deal. One of the certainties they have sought for a long time is the right to protect the identity of the Nisga'a collective from future changes of opinion in the national political process. They are trusting the Supreme Court of Canada to supervise this particular document.

We differ, but so what? We have completely different views on where we should go, but that is what makes a good debate and a final decision.

**Senator Grafstein:** You raise an issue that has troubled me. Senator Beaudoin agrees with you, but I would be interested in the witness's response.

mais, comme vous le dites dans votre argument principal, si ces pouvoirs sont délégués, ils pourront aussi être abrogés par le Parlement dans l'avenir.

**M. Scott:** Il s'agit d'accords sur des revendications territoriales. C'est très bien que les droits relatifs aux revendications territoriales soient constitutionnalisés et deviennent des droits de propriété que ni l'un ni l'autre échelon gouvernemental ne peut modifier. À mon avis, c'est exactement ce que sont et ce que doivent être les accords sur les revendications territoriales. Je ne tiens pas particulièrement à l'expression «mini-État». On pourrait parler plutôt d'unité d'un troisième échelon gouvernemental si vous trouvez que c'est plus neutre.

Imaginons qu'on ait 30, 50 ou 75 provinces plutôt que 10 au deuxième échelon gouvernemental, l'échelon provincial. Pensez-y. Quel serait le résultat pour le pays? Bien entendu, le troisième échelon gouvernemental n'a pas des pouvoirs ou des ressources aussi vastes ou aussi importants que le deuxième échelon. Cela nécessitera cependant de l'administration et entraînera des coûts permanents pour le ministère de la Justice.

S'il y a de plus en plus d'unités autonomes semi-souveraines, qui sont en même temps de plus en plus variées et de plus en plus puissantes, qu'arrivera-t-il au navire de l'État? Les Nisga'a vont dépenser autant d'argent que nous tous. Si nous continuons d'avoir une mauvaise performance économique au Canada et si nous devons partager de maigres ressources et de mauvaises conditions économiques, cela n'aidera pas les Nisga'a ou les autres peuples autochtones, et cela n'aidera personne d'autre au Canada.

À mon avis, nous ne devons pas créer un troisième ordre de gouvernement. Je n'ai d'objection à aucun aspect de l'accord tant que le Parlement peut révoquer les pouvoirs gouvernementaux. C'est tout ce que je propose. Rien ne devrait changer.

**Le président:** Je voudrais vous signaler deux choses que vous savez déjà. D'abord, comme le sénateur Beaudoin l'a bien dit, les contestations juridiques vont modifier l'accord; si la Cour suprême juge que quelque chose est contraire à la Constitution, cela va modifier l'accord. Deuxièmement, la Cour suprême a dit que les droits ancestraux ne sont pas absolus.

**Le sénateur Beaudoin:** La Cour suprême a dit cela?

**Le président:** Oui. Si la situation change, la Cour suprême est prête à réexaminer la nature des droits ancestraux. Les Nisga'a recherchent la certitude parce qu'ils ont cédé beaucoup. L'une des certitudes qu'ils veulent obtenir depuis longtemps a trait au droit de mettre l'identité de la nation niska'a à l'abri de tout changement d'opinion futur au niveau politique national. Ils font confiance à la Cour suprême du Canada pour surveiller l'application de cet accord.

Nous ne sommes pas d'accord, mais qu'importe? Nous avons des opinions tout à fait différentes sur ce qu'il convient de faire, mais c'est ce qui favorise le débat et ce qui permet d'en arriver à une bonne décision finale.

**Le sénateur Grafstein:** Vous avez soulevé une question qui m'inquiète. Le sénateur Beaudoin est d'accord avec vous, mais je voudrais savoir ce que le témoin en pense.

We have heard, Professor Scott, from two eminent senators who are legislators. They note that, when a difficult situation dealing with complex constitutional matters arises, once a political decision is taken, the courts should deal with any difficult problem that might arise.

I have heard the other case made: that it is one of the responsibilities of the Senate to ensure, before legislation leaves its house, that constitutional order is clearly there. What is your view of that? You have heard the debate, what is the problem?

**Mr. Scott:** I have a problem with the constitutional process that has nothing to do with the Nisga'a agreement or about the constitutional process. If you like this agreement, I think you should attach it to the act. Let people who have to administer statutes have access to it. That has nothing to do with aboriginal issues at all. It has to do with the basic process, and even that has not been looked after.

There are all kinds of issues. One issue that struck me is whether the Nisga'a legislature will be able to exercise the powers, given to Parliament and to the provinces under section 33 of the Constitution Act, 1982, to override Charter guarantees of section 2 and 17. The Canadian Charter is made to apply by article 9 of chapter 2, but it does not say anything one way or another about the override clause.

However, maybe the courts will, as they will be pressed to do sooner or later, if some aboriginal group will want to override some Charter guarantee, and in one of these arrangements, that will be attempted, so there will be litigation about whether the Charter, when it applies to aboriginal governments means that the aboriginal legislature is equivalent to Parliament or the provincial legislature and can override Charter guarantees. We have yet to deal with that serious issue.

If we had the time and the inclination, I thought that we could go through this, but the attitude of the minister is clear even to things like annexing the Charter. It is expected that both Houses of Parliament will act as rubber stamps, and you are here, like it or not, to think that changes should or should not be made, but even the most innocuous change will simply delay matters and must not be made.

Frankly, that seems to be the message from the minister. I am not satisfied with the process or even about the publication of it. Even on so elementary a matter as ensuring that the statutes show the law, this prevails over the terms of the statute, so why is it not included in the statute? This is a poor piece of work. Parliament has been invited to be a rubber stamp and that is what is expected of both Houses of Parliament.

**Senator Beaudoin:** I have read in the proposed legislation and in the agreement with the Nisga'a Nation that the Charter of Rights does apply. It is very well stated that the Criminal Code and the Constitution of Canada both apply.

**The Chairman:** All provincial and federal laws apply.

Professeur Scott, nous avons entendu le point de vue de deux éminents sénateurs qui sont aussi législateurs. Ils ont signalé que, une fois qu'on a pris une décision politique relative à des questions constitutionnelles complexes, s'il y a un problème, les tribunaux doivent s'en occuper.

J'ai aussi entendu l'argument contraire, soit que l'une des obligations du Sénat consiste à s'assurer, avant d'adopter toute mesure législative, qu'elle est conforme à la Constitution. Qu'en pensez-vous? Vous avez entendu le débat. Où est le problème?

**M. Scott:** Je m'inquiète au sujet du processus constitutionnel qui n'a rien à voir avec l'accord niska'a lui-même. Si vous aimez l'accord, je pense que vous devriez l'annexer à la loi. Ceux qui sont chargés d'appliquer les lois devraient y avoir accès. Cela n'a rien à voir avec les questions autochtones. C'est une question qui touche le processus lui-même, mais on ne s'en est pas vraiment occupé.

Il y a toutes sortes d'autres difficultés. Une question que je me suis posée, c'est si l'assemblée niska'a pourra exercer les pouvoirs, conférés au Parlement et aux provinces par l'article 33 de la Loi constitutionnelle de 1982, de passer outre aux garanties prévues dans les articles 2 et 17 de la Charte. L'article 9 du chapitre 2 stipule que la Charte canadienne doit s'appliquer, mais il n'est pas question de la disposition dérogatoire.

Cependant, les tribunaux se prononceront peut-être sur cette question, comme on leur demandera tôt ou tard de le faire si un groupe autochtone veut déroger à certaines garanties de la Charte, comme cela arrivera certainement en vertu de ces accords. Il y aura donc des procès pour déterminer si, dans le cas des gouvernements autochtones, l'assemblée autochtone devient l'équivalent du Parlement ou de l'assemblée législative provinciale et peut déroger aux garanties de la Charte. C'est une question grave qui n'a pas encore été examinée.

J'avais pensé que nous pourrions examiner ces questions si nous en avions le temps, mais il est bien évident que le ministre ne changera pas d'avis même pour des choses comme la possibilité d'imprimer la Charte en annexe. On veut que les deux Chambres du Parlement servent de tampon, mais votre rôle consiste à déterminer si l'on doit ou non apporter certains changements. Dans ce cas-ci, même le changement le plus insignifiant qui soit ne fera que retarder les choses et ne doit pas être apporté.

Cela semble être l'attitude du ministre. Je ne suis pas satisfait du processus ni même de la publication. Même pour une notion aussi élémentaire que la nécessité de montrer dans les lois à quoi les dispositions s'appliquent, on a fait exception dans ce cas-ci. Pourquoi l'accord n'est-il pas inclus dans la loi? C'est du mauvais travail législatif. On demande aux deux Chambres du Parlement d'approuver automatiquement le projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai lu dans le projet de loi et dans l'accord avec la nation niska'a que la Charte des droits s'applique. On dit bien que le Code criminel et la Constitution du Canada s'appliquent.

**Le président:** Toutes les lois provinciales et fédérales s'appliqueront.

**Senator Grafstein:** We are making statements, Mr. Chairman.

There is a catch-22 in your argument and there is a catch-22 in sections 35 and 25. Sections 35 and 25 say that aboriginal rights are yet to be defined. The nice question is whether or not aboriginal rights, as defined under the Nisga'a Constitution, which might infringe the Charter, will be caught by the Charter, because there appears to be a flow-through of sections 35 and 25.

**Mr. Scott:** The Charter will apply, but can the override clause be used? The Charter applies, article 9 of chapter 2 says it applies. However, section 33 is part of the Charter. Can the override be used? That is the question; not whether the Charter applies. We all know the Charter applies; the agreement says it applies.

**Senator Beaudoin:** I agree with Senator Grafstein that we should try desperately to solve all our constitutional law problems and not rely on the court, if we can avoid it. It is not because I do not like the Supreme Court; it is doing a fantastic job; however, it is our duty to test every bill and to ask if it is constitutional or not. We are doing that now.

If ever we make a mistake, obviously the bill will be challenged in the court. There is no doubt in the world that that will happen one of these days. The Supreme Court will then have to interpret the bill. The Supreme Court will be obliged to say that it is not a constitutional amendment because we have not followed the formula. It is an ordinary statute. If it is an ordinary statute, they will interpret the statute.

In the very end, we may need the court. I agree with you. We can do no more than we have done tonight and what we did last week.

**The Chairman:** Professor Scott, you have started a stimulating discussion. We have your evidence and we will consider it carefully. We have other constitutional experts, if I may call them that, to hear, and we will put your questions to them for their view as well.

**Mr. Scott:** Thank you, honourable senators, for your warm welcome. I hope that my evidence will be considered a success rather than the failure of a witness to have provoked an effective debate here this evening.

**The Chairman:** Our last witness this evening is Mr. Bill Young of Tillicum Lodge.

Mr. Young, thank you for joining us this evening. Your brief has been distributed to the senators. You have an interesting background. You are from the Nass Valley and you are a person from whom we are most anxious to hear. Please proceed.

**Mr. Bill Young, Owner, Tillicum Lodge:** Honourable senators, I wish to thank you for allowing me to address you today. Along with my wife, Norma, I operate a company that has registered fee simple title to 160 acres of land in the beautiful

**Le sénateur Grafstein:** Nous généralisons, monsieur le président.

Il y a contradiction dans votre argument et il y a contradiction dans les articles 35 et 25. Les articles 35 et 25 stipulent que les droits ancestraux ne sont toujours pas définis. Ce qu'il faut savoir, c'est si les droits ancestraux tels qu'ils seront définis dans la Constitution niska'a, qui pourraient aller à l'encontre de la Charte, seront aussi visés par la Charte parce qu'ils seront apparemment visés par les articles 25 et 35.

**M. Scott:** La Charte s'appliquera, mais peut-on évoquer la clause dérogatoire? L'article 9 du chapitre 2 dit bien que la Charte s'applique. Cependant, l'article 33 fait partie de la Charte. Peut-on invoquer la clause dérogatoire? Voilà ce qu'il faut demander et non pas si la Charte s'applique. Nous savons tous que la Charte s'appliquera puisque l'accord le stipule.

**Le sénateur Beaudoin:** Je conviens avec le sénateur Grafstein que nous devons nous efforcer de résoudre tous nos problèmes de droit constitutionnel sans compter sur la Cour suprême si possible. Ce n'est pas que je n'aime pas la Cour suprême, car je trouve qu'elle fait un excellent travail; nous avons cependant le devoir d'examiner tous les projets de loi et de nous demander s'ils sont conformes à la Constitution ou non. C'est ce que nous faisons maintenant.

Si jamais nous nous trompons, le projet de loi fera certainement l'objet d'une contestation devant la Cour suprême. C'est certainement ce qui arrivera. La Cour suprême devra alors interpréter le projet de loi. Elle devra dire qu'il ne s'agit pas d'un amendement constitutionnel puisque nous n'avons pas suivi la formule d'amendement. C'est une loi ordinaire. S'il s'agit d'une loi ordinaire, la Cour suprême l'interprétera.

Nous aurons peut-être besoin de l'avis de la Cour suprême à la fin du compte. J'en conviens. Nous ne pouvons pas en faire plus que ce que nous avons fait ce soir et la semaine dernière.

**Le président:** Professeur Scott, vous avez lancé une discussion intéressante. Nous avons entendu votre témoignage et nous l'examinerons attentivement. Nous entendrons d'autres experts constitutionnels, si je peux les désigner ainsi, et nous leur demanderons aussi leur avis sur les questions que vous avez soulevées.

**M. Scott:** Merci de votre accueil chaleureux, honorables sénateurs. J'espère que vous jugerez que mon témoignage a réussi à susciter un débat utile ce soir.

**Le président:** Notre dernier témoin ce soir est M. Bill Young, de Tillicum Lodge.

Monsieur Young, je tiens à vous remercier de vous être joint à nous ce soir. Nous avons distribué votre mémoire aux sénateurs. Vos antécédents sont intéressants. Vous venez de la vallée de la Nass et nous avons très hâte d'entendre ce que vous avez à dire. Vous avez la parole.

**M. Bill Young, propriétaire, Tillicum Lodge:** Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de m'avoir donné l'occasion de prendre la parole devant vous aujourd'hui. Avec mon épouse, Norma, j'exploite une entreprise ayant un titre enregistré en fief

Nass Valley. The Nisga'a lands completely surround our property. We are one of the largest non-Nisga'a landowners in the area.

I have read with interest previous transcripts of your hearings and I note that in Senator Grafstein's words we are members of the non-Nisga'a minority who are most directly affected by the treaty. We are the hole in the doughnut.

On our land, known to everyone as Nass Camp, we operate a townsite and Bill-Nor Tillicum Lodge, the only full facility in the valley. We seasonally employ 25 to 30 people, most of them Nisga'a. We have a motel, dining facilities, and houses that we rent to natives and non-native alike. As in any small community, families live beside each other in harmony. It is my belief, and certainly the sense I get when I talk to these people, that we are all proud Canadians living together in this great country of Canada.

When the treaty negotiations heated up, we and other property owners had concerns as to our futures in the Nass Valley. I had three sources of worry. First, what happens to private land holdings like ours? Second, what about free access to our properties? Third, who will have the power to levy taxes on our lands?

I am here to tell you today that all those questions have been answered to my complete satisfaction in the Nisga'a Final Agreement. Any fears that we had have been completely alleviated by the provisions clearly outlined in the treaty. I am referring specifically to the lands chapter, paragraph 1, page 31. I will say this again so that all honourable senators hear clearly what I am saying: Our concerns as non-Nisga'a land owners surrounded by Nisga'a lands were heard during the negotiations and they were addressed to our complete satisfaction.

The agreement states that Nisga'a self-government will have no jurisdiction over land currently owned by non-Nisga'a in the Nass Valley. All of the fee simple properties are explicitly excluded from the Nisga'a claim and the residents of these private parcels will continue to have the right to vote in federal, provincial and regional elections.

We already have representation on the Nisga'a school district and on the Nisga'a Valley Health Board. The mission statements and the constitutions of those bodies have declared that there will always be one elected representative from the non-Nisga'a communities on those boards. That is representation far out of proportion to the actual numbers of us living among the Nisga'a.

I want to emphasize, Mr. Chairman, that my political, property and voting rights are not affected or threatened by the Nisga'a treaty. I am not a Nisga'a, so I simply cannot see why I should have or want to have voting rights concerning Nisga'a culture,

simple pour 160 acres de terre dans la belle vallée de la Nass. Les terres des Nisga'a entourent complètement notre propriété. Nous sommes l'un des plus importants propriétaires terriens non nisga'a de la région.

J'ai lu avec intérêt les transcriptions précédentes de vos audiences et je constate que, pour reprendre les mots du sénateur Grafstein, nous faisons partie de la minorité non nisga'a qui est la plus directement touchée par les traités. Nous sommes le trou du beigne.

Sur nos terres, que tout le monde appelle Nass Camp, nous exploitons un lotissement et Bill-Nor Tillicum Lodge, la seule installation complète de la vallée. Nous offrons des emplois saisonniers à 25 à 30 personnes, en majorité des Nisga'a. Nous avons un motel, une salle à manger et des maisons que nous louons aux autochtones et aux non-autochtones. Comme dans toute petite collectivité, les familles vivent côte à côte, en harmonie. Je suis convaincu, et c'est sûrement l'impression que j'ai lorsque je parle à ces personnes, que nous sommes tous de fiers Canadiens qui vivent ensemble dans ce grand pays qu'est le Canada.

Lorsque les négociations du traité se sont échauffées, nous ainsi que d'autres propriétaires avons commencé à craindre pour notre avenir dans la vallée de la Nass. Trois choses me préoccupaient. Tout d'abord, qu'advient-il des biens immobiliers privés comme les nôtres? Deuxièmement, que se passera-t-il en ce qui concerne le libre accès à nos propriétés? Troisièmement, qui aura le pouvoir de prélever des taxes sur nos terres?

Je suis ici aujourd'hui pour vous dire que l'accord définitif Nisga'a a répondu à toute cette question de façon entièrement satisfaisante à mes yeux. Les dispositions clairement énoncées dans le traité ont permis d'apaiser entièrement toutes les craintes que nous avions. Je fais allusion en particulier aux chapitres sur les terres, paragraphe (1), page 31. Je vais le répéter pour que tous les honorables sénateurs m'entendent clairement. Les négociations ont tenu compte de nos préoccupations en tant que propriétaires fonciers non nisga'a entourés de terres nisga'a, préoccupations auxquelles on a donné suite à notre entière satisfaction.

L'accord énonce que l'administration autonome nisga'a n'aura aucun pouvoir sur les terres qui appartiennent à l'heure actuelle à des non-Nisga'a dans la vallée de la Nass. Toutes les propriétés en fief simple sont explicitement exclues des réclamations des Nisga'a et les résidents de ces lots privés continueront d'avoir le droit de voter lors des élections fédérales, provinciales et régionales.

Nous avons déjà des représentants au conseil scolaire nisga'a et au conseil de la santé de la vallée Nisga'a. Le mandat et la constitution de ces organismes déclarent qu'il y aura toujours un représentant élu des collectivités non nisga'a au sein de ces conseils. Il s'agit d'une représentation nettement disproportionnée par rapport au nombre réel de ceux d'entre nous qui vivent parmi les Nisga'a.

Je tiens à souligner, monsieur le président, que mes droits politiques, fonciers et de vote ne sont ni touchés ni menacés par le traité Nisga'a. Je ne suis pas un Nisga'a, donc je ne vois pas pourquoi je devrais avoir ou je devrais souhaiter avoir des droits

language and the management of Nisga'a assets such as their lands and resources. I speak for myself. I recognize that the Nisga'a have the right to establish citizenship criteria in order to manage Nisga'a government affairs. It is others, politicians who do not speak for me, who have suggested that I am losing something like a vote that I never had in the first place.

For the past nine years, I have had the honour and the privilege of serving as an elected member of the Nisga'a Valley Health Board. Our medical centre is named after James Samuel Gosnell, a gentleman who dedicated his life to a just resolution of the Nisga'a land question. In his lifetime he appeared before many committees just like yours. Our facilities throughout the valley are now staffed by a dedicated, courteous and professional medical team. There is no discrimination based on race, colour, creed or whether or not you are a Nisga'a. No one is denied the finest treatment we can provide. Many tourists and visitors make use of the centre and we receive compliments on the excellent treatment they receive. For this facility, we non-Nisga'a residents of the Nass must give thanks to both levels of government, especially the Nisga'a. Without their commitment, we would need to travel 120 kilometres to the already over-taxed facilities in Terrace.

Honourable senators, I lose nothing under this treaty. In fact, my wife, my employees, and my neighbours will gain greatly, because we see the Nisga'a communities achieving their freedom from the Indian Act. As a businessman and a friend, I welcome the potential growth. I see, in the people I deal with every day, a new optimism and a growing sense of strength that benefits all those who live in and commit to building a stronger community in the Nass Valley.

When the new road to Kincolith and a link to the North is completed, I envision a better future for the whole valley. The road will save lives and the heavy cost of transportation for medical help. It will strengthen the people, provide employment, allow tourists and the rest of the world to come and enjoy the splendour, fishing and hospitality of our people. It will provide a new industry in tourism, which will contribute to economic stability.

The access to our properties are guaranteed by the laws of British Columbia and our highways authority. As well, our concerns regarding taxation are addressed in the treaty's taxation chapter. Our taxes will be levied by and paid to the provincial government. If, in the future, agreements are reached between governments that allow for the taxation powers of Nisga'a government to extend to my land, then I would expect my interest and my rights to be protected and considered in any arrangement. I am an optimist about that, honourable senators. This agreement makes sense. We share the access and the public utilities in our

de vote concernant la culture et la langue niska'a ainsi que la gestion des avoirs des Niska'a, à savoir leurs terres et leurs ressources. Je parle en mon nom propre. Je reconnais que les Niska'a ont le droit d'établir des critères de citoyenneté pour gérer les affaires gouvernementales des Niska'a. Ce sont les autres, des politiciens qui ne parlent pas en mon nom, qui ont laissé entendre que l'on me privait d'un vote que je n'ai d'ailleurs jamais eu.

Au cours des neuf dernières années, j'ai eu l'honneur et le privilège de servir en tant que membre élu du conseil de santé de la vallée Niska'a. Notre centre médical porte le nom de James Samuel Gosnell, un monsieur qui a consacré sa vie à obtenir un règlement juste des revendications territoriales des Niska'a. Au cours de sa vie, il a comparu devant de nombreux comités comme le vôtre. Nos installations dans l'ensemble de la vallée sont maintenant dotées d'une équipe médicale dévouée, courtoise et professionnelle. Il n'y a aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, la croyance ou l'appartenance ou non à la nation Niska'a. Personne ne se voit refuser le meilleur traitement que nous pouvons assurer. De nombreux touristes et de nombreux visiteurs utilisent le centre et nous recevons des compliments sur l'excellent traitement qu'ils y reçoivent. Nous, les résidents non-Niska'a de la Nass, devons remercier les deux paliers de gouvernement, surtout les Niska'a, d'avoir mis sur pied ce centre. Sans leur engagement, il nous faudrait nous rendre à Terrace, situé à 120 kilomètres, et dont les installations sont déjà fortement sollicitées.

Honorables sénateurs, je ne perds rien en vertu de ce traité. En fait, mon épouse, mes employés et mes voisins vont beaucoup y gagner, parce que nous considérons que les collectivités niska'a seront libérées de la Loi sur les Indiens. En tant qu'homme d'affaires et ami, je suis heureux de la croissance que cela entraînera. Je constate, chez les gens avec qui je traite chaque jour, un nouvel optimisme et un sentiment de force grandissant qui profite à tous ceux qui vivent dans la vallée de la Nass et qui se sont engagés à bâtir une collectivité plus solide.

Une fois que la nouvelle route menant à Kincolith et qu'un lien vers le Nord seront terminés, j'envisage un meilleur avenir pour l'ensemble de la vallée. Cette route permettra de sauver des vies et d'économiser le coût élevé du transport pour obtenir de l'aide médicale. Elle fortifiera la population, fournira de l'emploi, permettra aux touristes et au reste du monde de venir profiter de la splendeur, de la pêche et de l'hospitalité de notre population. Elle permettra de créer une nouvelle industrie touristique qui contribuera à la stabilité économique.

Les lois de la Colombie-Britannique et nos commissions de la voirie garantissent l'accès à nos propriétés. De plus, le chapitre du traité qui porte sur la taxation donne suite à nos préoccupations en matière de taxation. Nos taxes seront prélevées par le gouvernement provincial et versées à ce dernier. Si, à l'avenir, les gouvernements concluent des ententes qui permettent aux pouvoirs de taxation du gouvernement niska'a de s'étendre à mes terres, alors je m'attendrais à ce que mes intérêts et mes droits soient protégés et pris en compte dans toute entente conclue. Et j'envisage une telle chose avec optimisme, honorables sénateurs.

territory. Besides, we are all protected by the Charter of Rights and Freedoms.

In conclusion, I wish to recognize the hard work and dedication of the negotiating teams. The Nisga'a have negotiated themselves into becoming full and permanent partners in Canada. They will pay taxes and will no longer be wards of the state. They say, and I agree, that they will no longer be beggars in their own land.

The Nisga'a treaty is an honourable solution that will protect and be fair to all parties, including third parties and neighbours, like my wife and myself. This settlement carries with it pride and self-reliance within the Nisga'a nation, and it will be an example for all of Canada and the world.

As we enter the new millennium, I ask honourable senators to ratify Bill C-9 as quickly as possible so the Nisga'a, my neighbours, and I can contribute to making the Nass Valley a beacon of cooperation and a place for all people to enjoy — a place of which to be proud.

**The Chairman:** There has been a great deal of discussion in the past over the divisiveness politically of Bill C-9 in British Columbia. We have heard from Mayor Talstra and we are hearing from you that we have quite a unanimity of support from the Northwest. I believe Joanne Monaghan spoke to the House committee as well representing the Kitimat-Stikine Regional District. Can you explain whether you believe this represents a general view from that region of the province, or do you feel that you are representing a special view? Do you think that you are speaking for most people in the Northwest?

**Mr. Young:** That question brings to mind a call I had from one of the radio stations in Vancouver asking me if I thought there should be a provincial referendum on this issue. My answer to that question was no. I likened it to the IWA years ago, when the loggers and the mill workers joined forces to fight the companies. It did not matter what happened or what was said by the logging companies scattered throughout little pockets in the province: everything was controlled by the vote in the Lower Mainland by the mill workers.

If we were to have a referendum in the province of British Columbia right now, asking the people bluntly if they want their taxes to go up a little bit extra to pay for some of this up North, you know that the answer would be "no". If you turned around and asked me if I am in favour of putting my taxes up a little bit extra to extend the SkyTrain in the Lower Mainland, the answer would be the same, "no".

I have many people working for me who are not landowners. They seem to be very happy with the arrangements. They are all looking forward to a spirit of cooperation that we know will come. I think that will be the ultimate answer.

**Senator Pearson:** We have appreciated your voice of common sense in the midst of quite a lot of abstract discussion. That is to

Cette entente est logique. Nous partageons l'accès et les installations publiques sur notre territoire. De plus, nous sommes tous protégés par la Charte des droits et libertés.

En conclusion, je tiens à reconnaître le travail assidu et le dévouement des équipes de négociation. Grâce à leurs négociations, les Nisga'a sont devenus des partenaires à part entière et permanents du Canada. Ils paieront des impôts et ne seront plus les pupilles de l'État. Ils disent, je suis d'accord avec eux, qu'ils ne seront plus des mendiants sur leurs propres terres.

Le traité nisga'a est une solution honorable qui protégera toutes les parties en toute équité, y compris les tierces parties et les voisins, comme mon épouse et moi-même. Ce règlement est synonyme de fierté et d'autosuffisance pour la nation nisga'a et sera un exemple pour l'ensemble du Canada et le monde.

En ce nouveau millénaire, je demande aux honorables sénateurs de ratifier le projet de loi C-9 aussi rapidement que possible afin que les Nisga'a, mes voisins, et moi-même puissions contribuer à faire de la vallée de la Nass un exemple de coopération et un endroit dont tous puissent profiter — un endroit dont on peut être fier.

**Le président:** On a beaucoup discuté par le passé du risque que le projet de loi C-9 crée des dissensions politiques en Colombie-Britannique. D'après le témoignage du maire Talstra et votre témoignage, l'appui du nord-ouest est pratiquement unanime. Je crois que Joanne Monaghan, qui représente le district régional de Kitimat-Stikine, a pris la parole devant le comité de la Chambre. Pouvez-vous nous expliquer si, à votre avis, cela représente une opinion générale de cette région de la province, ou croyez-vous représenter une opinion particulière? Croyez-vous parler au nom de la majorité de la population du nord-ouest?

**M. Young:** Cette question me rappelle un appel que j'ai eu de l'une des stations radiophoniques de Vancouver qui me demandait si je pensais que l'on devrait tenir un référendum provincial sur cette question. J'ai fait l'analogie avec le cas de l'IWA il y a des années, lorsque les bûcherons et les travailleurs des scieries ont uni leurs efforts pour se battre contre les entreprises. Peu importe ce qui s'est passé ou ce qu'ont dit les sociétés forestières dispersées un peu partout dans la province: tout était contrôlé par le vote dans la vallée du bas-Fraser par les travailleurs des scieries.

Si nous tenions un référendum en Colombie-Britannique aujourd'hui même, en demandant directement aux gens s'ils veulent qu'on augmente un peu leurs impôts pour payer certaines de ces initiatives dans le Nord, vous savez que la réponse serait non. Si vous me demandiez si je suis favorable à ce qu'on augmente très légèrement mon impôt pour que le SkyTrain aille jusqu'à la vallée du bas-Fraser, ma réponse serait la même, non.

Bien des gens qui travaillent pour moi ne sont pas des propriétaires fonciers. Ils semblent très satisfaits des arrangements qui ont été pris. Ils sont tous sûrs que les choses se dérouleront dans un esprit de coopération. Je pense que ce sera la réponse ultime.

**Le sénateur Pearson:** Nous avons aimé le bon sens que vous exprimez parmi les nombreuses discussions abstraites que nous

say, you are there, living the experience and finding that you have had a part in it. You have been able to have your concerns heard.

When we get to the issue of paramountcy in the agreement, are we not really talking about issues such as language and whether or not the schools teach the Nisga'a language? Therefore, if the Province of British Columbia suddenly decided that no school should teach anything except English, the province would not have paramountcy in that case, the Nisga'a would. Is that your understanding?

**Mr. Young:** I see no problem with that. Children of the people who work for me go to the school. They seem to be happy with it. They just received first-class accreditation from the Province of British Columbia. Most of the teachers are non-Nisga'a. I do not think it will cause any problem.

As to teaching Nisga'a as an alternative language, it can be taught in the school and they can learn the Nisga'a language. It would become part of the curriculum. I went to a Catholic school in Vancouver and we had catechism for half an hour every day, which kept us at school half an hour after everyone else. It was part of the curriculum. The people who were not involved did not have to take it. I see no problem with that.

**Senator Pearson:** That helps me to understand. That is how I tend to see it, too; namely, it is in those kinds of areas that they must have the capacity to make decisions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Young, for coming here tonight.

The committee adjourned.

avons eues. C'est-à-dire que vous êtes là, vous vivez l'expérience et vous trouvez que vous avez un rôle à y jouer. Vous avez réussi à faire entendre vos préoccupations.

Lorsque nous abordons la question de primauté en ce qui concerne l'accord, ne sommes-nous pas vraiment en train de parler de questions comme la langue et le fait de savoir si les écoles ou non enseignent la langue niska'a? Par conséquent, si la province de la Colombie-Britannique décidait soudainement que les écoles ne devaient enseigner que l'anglais, la province n'aurait pas la primauté dans ce cas, car cette question relèverait expressément des Niska'a. Est-ce votre interprétation?

**M. Young:** Cela ne me pose aucun problème. Les enfants des gens qui travaillent pour moi vont à l'école. Ils semblent très heureux de la situation. Ils viennent de recevoir l'accréditation de la province de la Colombie-Britannique. La plupart des enseignants ne sont pas des Niska'a. Je ne crois pas que cela causera de problème.

Pour ce qui est d'enseigner le niska'a comme autre langue, cette langue peut être enseignée à l'école et ils peuvent apprendre la langue niska'a. Cela ferait partie du programme d'études. J'ai fréquenté une école catholique à Vancouver et on nous enseignait le catéchisme pendant une demi-heure chaque jour, ce qui nous gardait à l'école une demi-heure de plus que les autres élèves. Cela faisait partie du programme d'études. Les gens qui n'étaient pas intéressés n'étaient pas obligés de suivre le catéchisme. Je n'y vois aucun problème.

**Le sénateur Pearson:** Cela me permet de mieux comprendre. J'ai tendance à voir la situation de la même façon à savoir que dans ce genre de domaine, ils doivent pouvoir prendre des décisions.

**Le président:** Je tiens à vous remercier, monsieur Young, d'avoir comparu devant nous ce soir.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

**Tuesday, February 29, 2000**

*From the Assembly of First Nations:*

Phil Fontaine, National Chief;  
Roger Jones, Counsel.

**Wednesday, March 1, 2000**

*From the Canadian Labour Congress:*

Ken Georgetti, President.

*From the Tsimshian Tribal Council:*

Robert Hill, President;  
James Bryant, Chief Negotiator, Allied Tsimshian Tribes.

*As individuals:*

Jack Talstra, Mayor of the City of Terrace.  
Professor Stephen A. Scott, Faculty of Law, McGill University.

*From Tillicum Lodge:*

Bill Young, Owner.

**Le mardi 29 février 2000**

*De l'Assemblée des premières nations:*

Phil Fontaine, chef national;  
Roger Jones, conseiller.

**Le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2000**

*Du Congrès du travail du Canada:*

Ken Georgetti, président.

*Du Conseil tribal tsimshian:*

Robert Hill, président;  
James Bryant, négociateur en chef, Tribus tsimshian alliées.

*À titre personnel:*

Jack Talstra, maire de la ville de Terrace.  
Stephen A. Scott, professeur, faculté de droit, Université McGill.

*Du Tillicum Lodge:*

Bill Young, propriétaire.



# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 6 - Minutes of Proceedings

OTTAWA, Tuesday, March 21, 2000  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:00 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Austin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Tkachuk (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Grafstein, Sparrow and Wilson (3).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone; from the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

### WITNESSES:

#### *As an Individual:*

Professor Doug Sanders, Faculty of Law, University of British Columbia.

From the Land Claim Committee of the Pinantan, Pemberton Stock Association:

Bruce Newton.

*From the B.C. Fisheries Survival Coalition:*

Phil Eidsvik, Executive Director.

#### *As an Individual:*

Mary G. Dalen.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference.)

Professor Sanders made an opening statement and answered questions.



At 10:05 Bruce Newton made an opening statement and answered questions.

At 10:40 a.m., Phil Eidsvik made an opening statement and answered questions.

At 11:25 a.m., Mary G. Dalen made an opening statement.

Mary Dalen tabled a map with the clerk of the Committee, which was retained as Exhibit 5900 A1/C-9, 6 "1".

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Wednesday, March 22, 2000  
(14)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 5:45 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Austin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, DeWare, Gill, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Tkachuk (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Grafstein, Lawson, Perrault, P.C., Prud'homme, P.C., Sparrow and Wilson (7).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone; From the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*WITNESSES:*

*As Individuals:*

Mary G. Dalen;

Alex MacDonald, Q.C.;

John Weston, Managing Partner of Pan Pacific Law Office.

*From Citizen's Voice on Native Claims:*

Harry Bell-Irving.

*As Individuals:*

Bruce Ryder, Professor of Law, Osgoode Hall;

Kent McNeil, Professor of Law, Osgoode Hall.

*From the B.C. Wildlife Federation:*

Bill Wimpney, Committee Chair, Native Affairs.



*As an Individual:*

Neil J. Sterritt;

Larry Skulsh.

*From the Gitanyow Hereditary Chiefs:*

Glen Williams, Chief Negotiator;

Greg Rush, Treaty Negotiator;

Harry Daniel, Chief;

Peter Hutchins, Legal Advisor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference.)

Mary Dalen answered questions.

At 6:00 p.m., Alex MacDonald, Q.C., made an opening statement and answered questions.

At 6:50 p.m., John Weston made an opening statement on behalf of Melvin H. Smith, Q.C., and answered questions.

At 7:25 p.m., Harry Bell-Irving made an opening statement and answered questions.

At 8:00 p.m., Bruce Ryder made an opening statement.

At 8:15 p.m., Kent McNeil made an opening statement.

At 8:25 p.m., Bruce Ryder and Kent McNeil answered questions.

At 9:15 p.m., Bill Wimpney made an opening statement and answered questions.

At 9:20 p.m., the Honourable Senator St. Germain, Deputy Chair, took the Chair.

Bill Wimpney answered questions.

At 9:30 p.m., the Honourable Senator Austin, returned to the Chair.

Bill Wimpney continued to answer questions.

At 9:35 p.m., Neil Sterritt and Larry Skulsh made an opening statement and answered questions.

At 10:40 p.m., Glen Williams and Peter Hutchins made an opening statement.

At 11:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

---





# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 6 - Evidence, March 21, 2000

OTTAWA, Tuesday, March 21, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Jack Austin (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we are continuing our examination of Bill C-9. Our first witness is Professor Doug Sanders, Faculty of Law, University of British Columbia.

Professor Sanders, welcome to our committee hearings.

Professor Doug Sanders, Faculty of Law, University of British Columbia: Mr. Chairman, I want to address, essentially, some of the questions involved in self-government and the constitutional status of Nisga'a government that will result from the treaty.

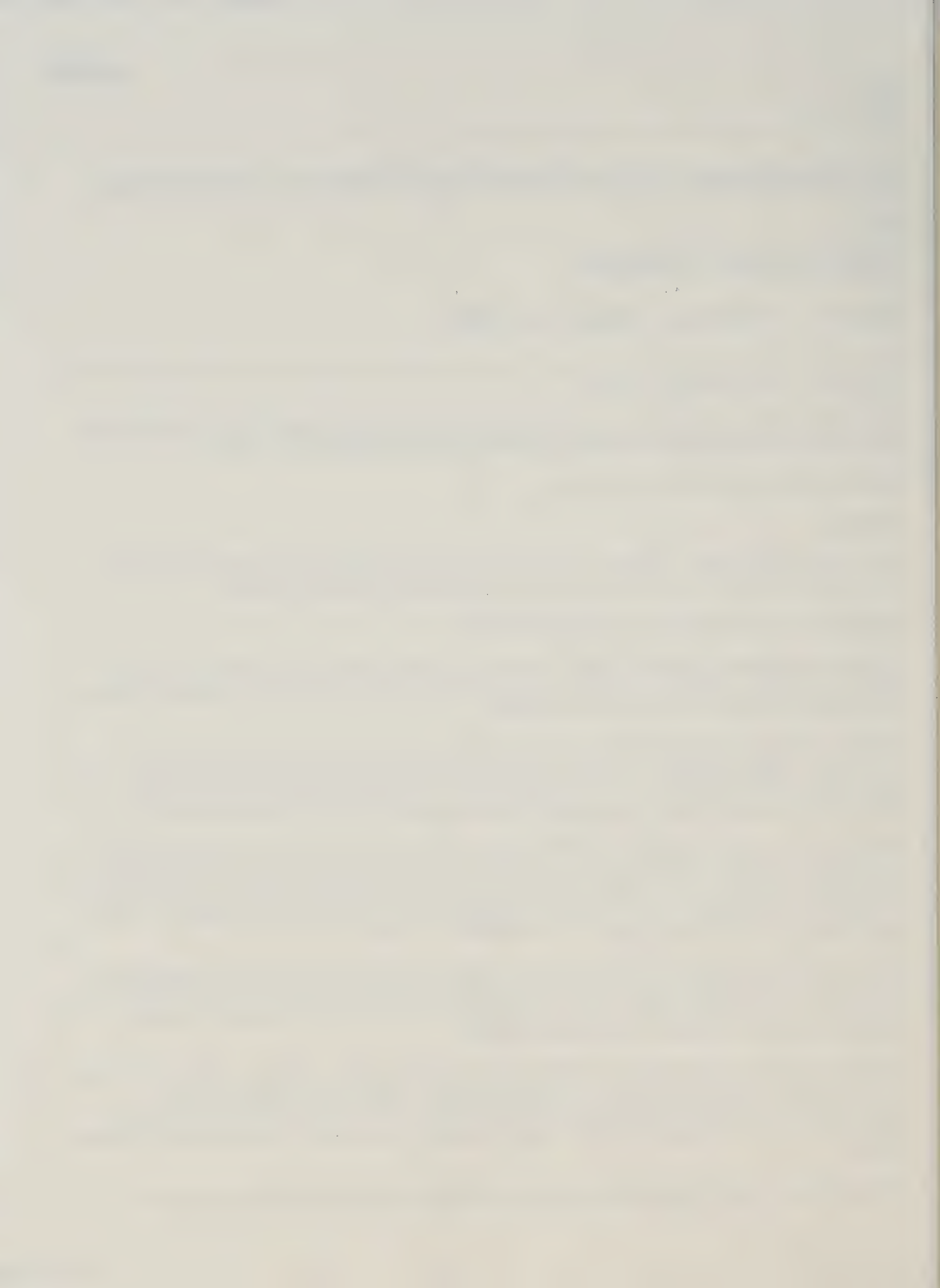
The idea of Indian self-government is not new. The Royal Proclamation of 1763 referred to the "...nations or tribes of Indians with whom we are connected and who live under our protection." That indicated a suzerain relationship of the colonial power to continuing tribal governments. Tribal government structures existed and established leaders negotiated with Crown representatives.

The Indian Act, from its inception in the 19th century, used a form of indirect rule that involved the recognition of traditional leaders and councils, although with an agenda of pushing the establishment of elected band councils. It is the indirect rule Indian governments that bridge between wholly traditional governments and modern Indian governments, exercising what is called "tribal sovereignty" in the United States and "the inherent right of self-government" in Canada.

John Diefenbaker, when he was Prime Minister, referred to Indian self-government in a speech in the House of Commons. Jean Chrétien, when he was Minister of Indian Affairs, endorsed a national Indian brotherhood position paper entitled "Indian Control of Indian Education" that supported Indian government control of aspects of the education system.

The only significant amendments to the Indian Act in the last 20 years occurred in 1985 and 1988. The 1985 amendments transferred much of the control of Indian membership to bands. The 1988 amendments gave band governments the power to tax, zone and license non-Indian residents and businesses on leased or designated reserve lands. Both sets of amendments expanded band government powers.

Self-government was, of course, endorsed very convincingly in the 1983 report by the Special



Committee on Indian Self-government. That was a unanimous all-party report that established our now common language of self-government and First Nations. Self-government is part of the James Bay and Northern Quebec Agreements, the Yukon and Northwest Territories settlements, the Sechelt Self-government Act and Nunavut.

Given the history, I am somewhat surprised that critics of the Nisga'a treaty see it as a radical departure. Gordon Gibson, writing two years ago in the journal *B.C. Studies*, referred to it as a "radically new system".

I should like to comment on a number of points relating to self-government and the Nisga'a treaty, some of which I know have arisen in your deliberations. First, there is the question as to whether this is establishing some kind of collectivist or communal system. Gordon Gibson, in that same article, referred to the treaty as establishing a "massively powerful collectivity". That language has been used frequently in terms of media coverage in British Columbia.

The Indian Act has provisions for allotments of parcels of reserve land to individual members. That is done by the band council with ministerial concurrence. The courts have consistently said that the allotment gives full title to the individual; band interests in that land are ended. The treaty states that the interest that individual Nisga'a already hold in reserve lands will continue with at least equal legal protection. In my experience, having visited many reserves in British Columbia and other parts of the country, the private property system on reserves is obvious. People own their houses, sell them to other band members, leave their houses to their children, and they run their own businesses on allotted lands on reserves. Even in the reserve communities that refuse to follow the Indian act allotment system, there is a customary private property system that is respected in practice. So there are collective aspects and individual aspects; that is true on-reserve and it is true off-reserve.

Second, are the powers that Nisga'a government will have under the treaty massive? To hear some critics, one would think that Canada is left only with jurisdiction over the currency, national defence, and Sable Island. The Nisga'a will take over the running of a number of social services, health services, social assistance, and other such things, but what of substantive legislative authority? The Nisga'a will gain no jurisdiction over criminal law; they will not gain the broad jurisdiction over commercial law that is characteristic of Indian tribal governments in the United States.

I will attempt to summarize the powers that the Nisga'a will have. They have jurisdiction over matters of culture, language and education. They can make laws on the devolution of Nisga'a cultural property, but have no jurisdiction over intellectual property. Educational programs in Nisga'a schools must conform to provincial standards. The Nisga'a governments can control land use, building standards and local business. They can control gambling and gaming that is subject to federal and provincial laws. Nisga'a governments have roles in family law matters that include child and family services, the solemnization of marriages, and some control over the adoption of Nisga'a children.

They have limited jurisdiction on certain law and order matters subject to federal and provincial laws. That jurisdiction includes laws on the possession, consumption and sale of alcohol. There can be a Nisga'a police force and a Nisga'a court with appeals into the regular court system. Wills and estates will come under provincial law, but there will be a gradual assumption of these legislative powers by the Nisga'a governments.

In writing previously about the Nisga'a treaty, I summarized my view of the Nisga'a powers in the following way:

The self-government powers of the Nisga'a are: (a) matters already recognized under the Indian Act; or (b) matters already recognized under intergovernmental agreements -- for example, policing, corrections, education and child welfare; or (c) matters such as language and culture, in which the Nisga'a are the logical level of government from any point of view; or (d) new matters such as the sale of liquor or gaming, but only as the province may allow.

Perhaps the only surprising items in the list of powers are adoption and the solemnization of marriage, neither of which, I believe, is seriously contentious.



Having discussed then the powers of Nisga'a governments, I want to address the question of the application of the Charter of Rights and Freedoms. There has been very legitimate confusion here.

The Charter, by its own terms, applies to the federal and provincial governments. Professor Peter Hogg and then Professor Mary Ellen Turpel wrote that in their view the Charter would apply to aboriginal governments exercising the inherent right of self-government under section 35 of the Constitution Act, 1982. Section 25 of the Charter provides that the Charter will not abrogate or derogate from any aboriginal treaty or other rights and freedoms of the Aboriginal Peoples of Canada.

The question has arisen as to how broad this exemption based in section 25 is. Does it effectively exempt First Nations governments from the Charter? We have little guidance on that, but it is clear that the courts are not interested in construing section 25 as a blanket exclusion of the Charter. The Supreme Court of Canada, in *Corbiere*, in 1999, said that not all legislation dealing with Indian matters would be protected by section 25. It is reasonable that that ruling would apply both to federal legislation and to legislation by the Nisga'a government.

There must be some aboriginal cultural significance to the legislative provision to warrant protection under section 25. Gordon Gibson has suggested that the declaration of the Nisga'a government as a free and democratic government has the effect of barring any Charter challenge. In my opinion there is no question that it will not have that effect.

The next question is: Should we be concerned about constitutionalization of Nisga'a powers of self-government? As my remarks already indicate, I suggest that the idea of self-government is not new, and has in fact had very wide support in Canada. I have also pointed out my view that the powers involved in Nisga'a self-government are modest. I have suggested that the Charter will apply and that actions of Nisga'a government will be subject to regular judicial review.

In fact, I argue that the Nisga'a treaty will integrate Nisga'a government into the Constitutional order of Canada, and in particular will normalize or structure its relationship to provincial governments, something that the present system does not do adequately. Indian critics of the treaty in British Columbia would argue, indeed, that there is too much integration, too much control in the treaty.

Finally, I want to deal with the question as to whether this treaty represents some kind of constitutional amendment directly or indirectly. Perhaps I should say that I have taught Canadian federalism for more years than I care to remember. I think I began teaching here in Ontario in 1969. My answer is that, no, there is no constitutional amendment involved. The Constitutional amendment occurred in 1982 with the recognition and affirmation of existing aboriginal and treaty rights in the Constitution act, 1982. As the Supreme Court of Canada has commented since, that amendment gave constitutional force to treaties within the Canadian legal system. Before that time, there was no general principle in the Canadian legal system giving legal force to treaties, although there were some legislative provisions that gave force to particular treaty promises.

It is basic to constitutional law that constitutional language must, as it is often put, continue to speak. We do not amend constitutions frequently. Therefore, the provisions have to endure through many kinds of changes within the society. The categories that the Constitution uses can remain the same, but the exact content of the categories will change over time.

I will give an example. Over the years, Indian reserves have been created and some reserve lands have been surrendered. That has meant that the content of the Constitutional category "lands reserved for the Indians" has changed, with some land coming within the category and some land going out of the category.

The content has changed, but the language of the category itself has not changed. Of course, if we look at jurisdiction over Indians -- Indians are born, Indians die -- the content of the category changes over time.

I would say, then, that whatever treaties exist from time to time come within the category of existing



treaties in section 35 of the Constitution Act, 1982. Any other interpretation of the Constitution would be inconsistent with established rules and would create unworkable rigidity. The content of the Constitutional category changes with the Nisga'a treaty; the Constitution does not change. There is no constitutional amendment.

In writing earlier about the Nisga'a treaty, I concluded with these two sentences:

The Nisga'a agreement is complex, but the fundamentals are reasonably clear. The Nisga'a have secured a land base in their traditional territories, and a modest degree of constitutional autonomy in order to further their collective control over their own lives.

Senator St. Germain: Mr. Sanders, you say that it is not a radical departure that we are venturing into here. I would like your view. We are going from a delegated methodology of granting native peoples the right to self-government, vis-à-vis this compared to the Sechelt. Many people feel it is quite radical that we would go to the constitutionalization or legislated methodology that we are using.

I would like your comment in regard to the fact that any affected persons, like other native bands or any other groups that are affected, will be forced into the court system to remedy any situations that they feel are unfair to them as a result of this particular agreement. The Nisga'a will have an agreement that can only be amended with all three parties in agreement -- the federal government, the provincial government and the Nisga'a.

I would like your comment on that, because I am being told by British Columbians that that is a radical departure from what we have done in the past, sir.

Mr. Sanders: The model that we have had of Indian government has been a delegated model with powers specified in the Indian Act. We have seen an increase of Indian control, in fact, by delegation of administrative roles, in addition to the respective powers that are there. One of the problems that Indians have long identified with the present system is the lack of any guarantees within it. There has been from time to time, because of our history, considerable Indian distrust of governments in power. Therefore, we can see a long history of Indians asking for some kind of stronger protection for the treaties and for treaty and aboriginal rights. We saw that in the legislative hearings that occurred in the 1940s and at the end of the 1950s.

The constitutionalization does represent a change; it represents a change that responds to longstanding Indian views based on distrust of the larger system.

Should we be concerned about constitutionalization? Is it a major change? If we still have hopes of assimilation or termination in this area to dismantle the existing system of rights and some degree of cultural autonomy on the part of Indian bands, then we should not constitutionalize these provisions. If we do have a consensus in the country at this point that Indian autonomy should be supported and should be seen as part of the political, social and constitutional order in the country, if we have a sense of a consensus on this, then constitutionalization on its own is not problematic, unless, of course, the powers that are involved are, as some of the critics suggest, very sweeping.

That is why I spent some time trying to describe the powers which any person fairly looking at them would see to be modest and to be community-oriented. The reserve system at the present time does not have the marginalizing impact that it had in earlier administration. The Nisga'a treaty does not isolate Nisga'a from larger governmental, social and economic patterns within the country.

The reassurance that is given to Indians by constitutionalization I see as positive. I do not see Canada resuming overt policies of assimilation and termination. I see the powers that are involved here as modest, appropriate and workable. For those reasons, I do not see constitutionalization as a problem.

I have not addressed the problem that you have alluded to, which is the question of overlapping with the territory of other groups. That is a particularly troublesome issue. The evidence indicates an inability, unfortunately, of the tribal groups themselves to resolve the issue. This is an issue that has been dealt with in every case asserting aboriginal title to land, not the specific issue, but the issue of traditional



tribal boundaries. Therefore, it is an issue in which our system is capable of delivering an answer.

Senator St. Germain: We are quite restricted for time, Mr. Chairman, so I will yield to somebody else at this point. I have other questions.

The Chairman: We will try to come back to you, Senator St. Germain.

I would add a supplementary question. The concern that is expressed as a constitutional question, apart from the social and political value substrata to which you have addressed your answer, is that simply for the first time the federal and provincial governments are creating an authority in another entity to create laws that some say supersede, but I would say build on, provincial and/or federal laws. Is that of any constitutional concern to you? Do you see that as a political issue or as a constitutional issue?

Mr. Sanders: First, let me be clear about my view of Nisga'a powers. Certain of the Nisga'a powers will prevail over federal and provincial legislation. We have in the Nisga'a powers differing rules for differing powers, but I do not want to suggest that there is not an area of jurisdiction which the treaty will confirm in Nisga'a hands.

At the moment, we have a situation in which a number of provincial laws are excluded from application in relation to reserve communities, but basically in relation to reserve lands.

The Chairman: Under the Indian Act.

Mr. Sanders: This is under the Indian Act, a judicial decision interpreting the present situation outside the areas in which self-government agreements exist.

There have also been some rulings in relation to fisheries that band bylaws dealing with on-reserve fisheries oust the more general provisions of the Fisheries Act. We have a situation in which some degree of autonomy exists under the existing arrangements. Therefore, the new system under the Nisga'a treaty, in which Nisga'a law can bar the application of certain provincial laws, is not a radical departure.

One says yes, of course, but we have moved from the delegated system to a constitutional system. All commentators on Indian policy in Canada in the post-war period, whether they like it or not, have had to come to the conclusion that the reserve system, the Indian Act system, cannot be politically terminated by the federal government, that we are not prepared to steamroller an integrationist, assimilationist, terminationist agenda.

As Dr. Sally Weaver, the anthropologist, commented, the Indian Act was essentially unamendable, and that has been true for 30 years. The two amendments to which I referred are highly exceptional, and the second represents and was described at the time as being an amendment that could go forward because it was Indian-initiated and Indian-supported. The 1985 amendment which preceded it was not opposed by status Indian organizations when we got to the point of that legislation.

We have an existing situation in which Indian communities exist. They have been legally separate. Ideas of campaigns of assimilation or privatization or termination of these systems have been articulated from time to time. That is not politically possible in Canada in this period.

Therefore, what do we say? Does this tell us that we are to allow the status quo to continue? That is also seen by people in Canada as unacceptable. Here we are trying to give good foundations to a Nisga'a autonomy that is highly integrated within the legal, social and political system of the country. That is my view of what the treaty sets out to do and achieves.

The Chairman: To try to sharpen my question, is there anything in our constitutional law that says that creating in the Nisga'a a right of self-government that can exclude certain federal or provincial laws is unconstitutional?

Mr. Sanders: We do not have an old answer on this, because we proceeded for so long with a constitutional order that simply mentioned Indians as a head of federal power and not as having any



necessary autonomy. One can see the federal jurisdiction in relation to Indians and lands reserved for Indians as an acknowledgment that separate measures in relation to Indians were going to be necessary in Canada, but, in fact, that was filled with some indirect rule, delegated power, and a lot of government paternalism.

The basic notion that we articulated early in our constitutional history was that the Constitution Act of 1867 simply divided authority between two levels of government. In other words, there was no consideration of the colonial character of the Canadian Constitution in that kind of analysis and in that period.

The year 1982, then, does represent, I think, something of a watershed, in that we come to terms in constitutional language with the fact of our colonial history and the continued existence of Indian communities within the country that have not been assimilated and who are determined to continue as distinct communities within the Canadian society. Once we constitutionalized those rights in 1982, the older idea of a simple division of authority between two levels of government was gone.

We also abandoned another fundamental principle in 1982, which is the idea of parliamentary supremacy, that the Constitution simply divided authority between two levels of government. The Charter represented a major change in Canadian constitutional life by creating limitations on the powers of both the federal and provincial governments, something totally different from the scheme of the Constitution Act of 1867.

Section 35 also resulted in a major change in the Constitutional assumptions that we had between 1867 and 1982. The old wisdom was gone, and I would say thank goodness.

Senator Tkachuk: I am still a little confused on this. I understand what you say about 1982, and treaties coming into force after the 1982 constitutional amendments, not necessarily including self-government, and how the scheme was rejected by the Canadian people in the Charlottetown referendum. This treaty is different, because it includes self-government within it and then gives it effect under section 35.

Are we not constitutionalizing another level of government in Canada?

Mr. Sanders: In 1982, when section 35 was drafted, with its reference to existing aboriginal and treaty rights, I think it is clear -- and I have written this in law review articles that I force students to read -- that the framework used by the politicians who did the drafting revolved around hunting and fishing rights and land claims, and that the drafters did not address in their thinking the issue of self-government in drafting the wording in 1982. That gave rise to some of the confusion and uncertainty that came afterwards. Should we say that the treaties then should only deal with what the drafters had in mind when they drafted section 35 in 1982? That is essentially why, in my comments, I went back to before 1982.

To a large extent, we tend to see the report of the Special Committee of the House of Commons on Indian Self-Government in 1983 as a kind of dawn of history. They held a very effective series of hearings, did good background research, and produced an extremely readable report. It was a time of considerable change. The recommendations of the report were adopted by the leaders of the then two opposition parties in the House of Commons. Prime Minister Trudeau had stepped down. Seven candidates were seeking the leadership of the federal Liberal party, and all seven endorsed publicly the recommendations of the special committee; so we rather see that as the dawn of this particular history.

Of course, that occurred one year after the constitutional amendments of 1982 came into force. However, if one looks behind 1983 and 1982, one sees a continuing pattern of recognition of some jurisdictional or governmental character to the Indian communities. That is true in both Canada and the United States. It is not true in Australia.

The question then becomes: What will the courts do in relation to self-government? That question has not been squarely addressed by the Supreme Court of Canada. The most positive statement comes in the case dealing with the sales tax exemptions in New Brunswick, in which now Chief Justice McLachlin refers to the exemption in effect as serving self-government goals by allowing a tax base that Indian



governments will be able to use. That is the closest the Supreme Court of Canada has come to directly addressing the question of self-government.

The Charlottetown accord reflects the uncertainties that existed after 1982, the sense that we needed to put something in the Constitution, something that was clear and explicit on self-government and on the question of the application of the Charter of Rights and Freedoms.

The self-government provisions of the Charlottetown accord were the most popular provisions in that package of constitutional amendments. Jacques Parizeau was at that point the Leader of the Opposition in the province of Quebec. He said that the accord should be junked, but that the Indian provisions should be implemented. Sharon Carstairs, the Liberal Leader of the Opposition in Manitoba, was a major spokesperson against the Charlottetown accord. She took essentially the same position, that the Charlottetown accord should be junked, but that the Indian position should be supported. It was clear that the Indian self-government provisions had the widest support in the country of any of the provisions in the Charlottetown accord.

That accord is history, but I do not think we can say that the defeat of the Charlottetown accord represented any defeat of the idea of self-government. That part of the package was not the reason that the Charlottetown accord went down. The accord was not supported in the votes in Indian reserve communities. We assume it was supported, from what material we have, by Metis and by Inuit, but it was rejected; so these questions, which were seen as real questions that needed to be addressed, were addressed in the Charlottetown accord, but that is gone.

In the time since then, the analysis in the country that self-government is an aboriginal and treaty right recognized implicitly in section 35 has developed in academic writing, in the position of political parties and the position of various governments, and in the work of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. We now are in a situation in which I think it is fair to say that the dominant analysis, judging by the kinds of figures I have referred to, is that self-government is recognized in section 35 of the Constitution Act of 1982. Therefore, what we are doing in something like the Nisga'a treaty is reducing the uncertainty, defining the specific powers, and defining the relationship of Indian governments to the federal and provincial governments within the Constitutional system.

Senator Tkachuk: When you talked about a question of individual land ownership, you mentioned Mr. Gibson and his comments on collectivization on Indian reserves.

In this particular agreement, how will that work? If an individual Indian family buys a piece of property, do they get title to that piece of property?

Mr. Sanders: The present system is referred to as an allotment confirmed by a document called a certificate of possession. The Nisga'a will have the authority to legislate about this. The exact terms --

Senator Tkachuk: Will it be ownership in fee simple? Does an individual Indian get land in fee simple.

Mr. Sanders: They will not get it in fee simple in the sense of a transferable title. They can sell it to people within the membership of the band. They cannot sell it outside of the band without going through specific procedures.

The Chairman: May I interrupt, because time is moving. Are you just about finished? If not, continue.

Senator Tkachuk: I wanted to make sure that the testimony reflected how land ownership would be treated on a reserve.

Professor, you said in your earlier comments that land ownership will be respected, but that, legally, the person who obtains the land does not have fee simple jurisdiction over that land, nor can he sell it to whom he wants. In other words, he is restricted to selling it only to the people within that reserve. His market is basically the market of his neighbours, the Nisga'a itself, and no one else. That is defined by race. He can only sell to that group of people, and to no one else.



Mr. Sanders: He will only be able to sell, transfer or leave it by will to people who are within the Nisga'a membership. Any dealing with third parties by the individual holder of an allotment would require special arrangements, which are possible under the present system. They will be possible, I believe, under the Nisga'a system once their legislation on land is put in place.

Senator Andreychuk: You have stated as a public policy issue what I think most Canadians believe, that there should be support for self-government for aboriginal peoples. I happen to subscribe to that. I think you said that eloquently.

My concern regarding this bill is whether it is constitutional. As you come from the faculty of law, I should like you to tell me. I understand section 35, but I do not think section 35, even in its negotiations, was contemplated to go as far as you are saying. Under what basis do you believe section 35 legitimizes the Nisga'a agreement?

Mr. Sanders: I indicated my view that in the drafting of section 35 -- and a very political process was involved in the drafting of this particular section -- the politicians involved did not address the issue of self-government. The question then becomes: How will section 35 be interpreted now? Will it be interpreted as including self-government or not including it?

If we look back to the historic treaties, before 1982, we can say that they include elements of self-government. The historic patterns, including the Indian Act system of indirect rule, involved elements of self-government. Therefore, the fact that section 35 was not what the politicians were thinking about in 1982 is not an answer as to how the courts might interpret the content of section 35 if a full argument were presented to the courts about the history.

My view is that there has been considerable policy evolution in Canada since 1982, and that self-government has attained a broad support in the country that was not articulated in 1982 by any other group than Indians. There was a lot of Indian opposition, we must remember, to the Constitution Act of 1982. Much of it was concerned with the fact that Indian positions arguing for recognition of self-government had not been expressly met.

We have controversy in terms of the content. The question becomes what is the best assessment at this point of what our courts would interpret section 35 as encompassing. I think there is a broad consensus among academics, at least those writing on this question, that the court would interpret section 35 as including self-government.

Senator Andreychuk: As a follow up to that, what troubles me is that I think those of us who wish to have that measure of self-government are concerned that the methodology chosen in the Nisga'a agreement could conceivably lead to a decision in the courts of its being unconstitutional. The devolution of powers is being done in a rather abstract way, and not by constitutional amendment, for example.

Therefore, if your point of view is not accepted, I am concerned that two things will happen. First, aboriginal claims and rights will be set back, which is not what I want. Second, the onus will be on the courts again to make judge-made law. As you know, in your area of expertise, they are having a field day in the judiciary, when in fact it should be a matter of parliamentary process to put the law correctly. In other words, if there is as much confusion as you say there is around that point, you are inviting the courts to be creative, and they might well be.

On the other hand, the courts may say that this is well beyond what is creative interpretation and that constitutional amendment is warranted, or some other methodology. I worry about the conundrum we might get ourselves into by virtue of the methodology chosen to implement the Nisga'a agreement.

Mr. Sanders: I think the courts would be greatly relieved with having a text like the Nisga'a treaty, which in considerable detail spells out what exactly the powers are and how they relate to the powers of federal and provincial governments. I think the major factor that has inhibited judges so far in dealing with self-government issues is their fear of having to define those powers and structure the relationship of Indian government to other governments within the Canadian constitutional system.



The courts have urged over and over that issues be settled by negotiation. This fits perfectly within that concern of the Supreme Court of Canada. I think they would look at this as delivering certainty and as saving them a lot of headaches. I believe we will have strong judicial support for this document.

Senator Andreychuk: I will pursue that further, but I should like to put on the record that the professor has indicated that all aboriginal groups were in favour of that one clause in the Charlottetown accord. I should note that there were a number of aboriginal women's groups that had some concerns about the Charlottetown accord.

Senator Gill: Professor Sanders, I will speak in French, if you do not mind.

*[Translation]*

You can presently see around this table, and you certainly have seen previously, a lot of people who were concerned and somewhat worried because with the James Bay, the Nunavut, the Sechelt and Nisga'a agreements, people are under the impression that we are creating or giving rights. The intention is to find means to establish partnerships in the application of rights. This is completely different. I can understand that they still have such an attitude because since the Royal Proclamation, the Treaty of Paris, the Quebec Act, the extension of provincial boundaries, et cetera, it has always been a unilateral confirmation of rights on the part of the colonizers. Over the last 30 years or so, the courts have confirmed these rights and told people to sit down and negotiate in order to find a way to apply these rights. It is now a matter of adopting an attitude and getting into the habit of finding a solution so that Aboriginals and non-Aboriginals can live in harmony. We are not asking you to create rights. These rights exist and have been confirmed many, many times. We must ask ourselves how these rights must be applied. The discussion and the way we do things would then change considerably, don't you think?

*[English]*

Mr. Sanders: I certainly agree that we have had, during the colonial history in this country, the recognition of aboriginal rights at many basic points, the Royal Proclamation of 1763 being simply the most famous of these. The history in North America simply was not possible without some recognition of aboriginal rights. We have been able to get beyond the reliance on colonial-era recognition through the Constitutional provisions of 1982. Those provisions, in a basic way, have brought aboriginal peoples within the Constitutional order; they are not objects to be manipulated within the Constitutional order, but rather they are part of the constitutional order. Therefore, ideas of partnership and reconciliation become feasible in political and legal terms because of this shift that has occurred, and rights are seen, not simply based upon recognition in the colonial documents, but tracing back directly to the aboriginal peoples themselves -- a great decolonization of our thinking in this area.

The Chairman: We are indebted to you for your assistance this morning, and we thank you for coming from Vancouver to provide your evidence.

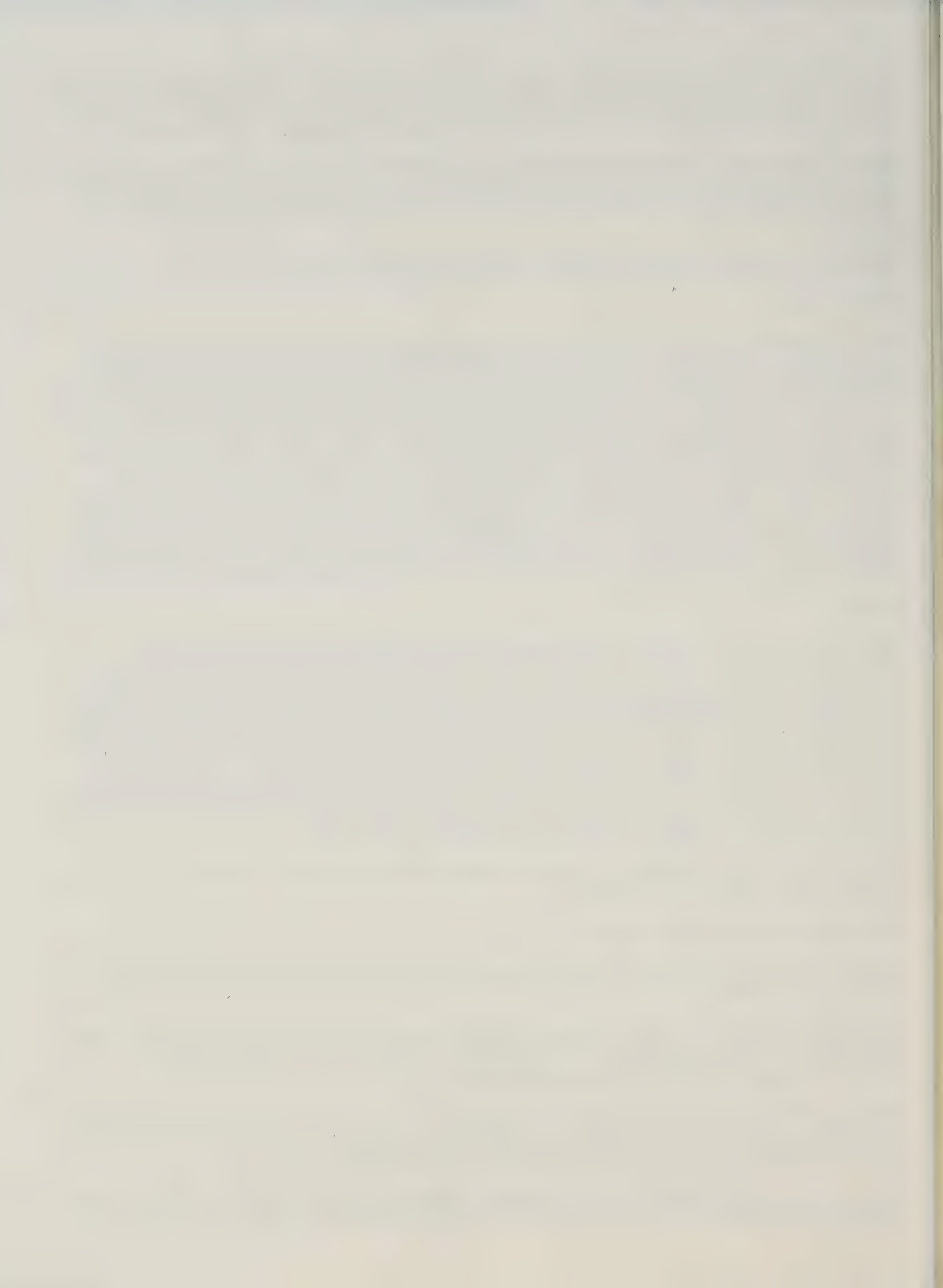
We will now move to our next witness.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, I am concerned about the time we have available for the many witnesses we have before us.

The Chairman: I can put a quota on questions, if you like, senator, but I am trying to give every witness the opportunity to appear, particularly on issues that are critical to the committee, such as the constitutional questions that your colleagues are asking.

Senator Tkachuk: I believe the point Senator St. Germain is raising is valid. If we are only here to listen, we might as well just read a brief. We need an opportunity to ask questions, not just listen to the evidence. I had many questions to ask of Mr. Sanders, and I only asked two.

I am sure I will have the same comment to make next Thursday, as we will be just as busy then. In fact, we would not normally sit next Thursday, and we will be here the following week as well. If that is the



way we do business, I am not very happy. We should give everyone who comes here to make a presentation the opportunity to answer questions and provide opinions. It will be upsetting if Wednesday and Thursday are too busy to afford witnesses the appropriate amount of time. I object to proceeding that way, and I will make my objection known each time we meet.

The Chairman: We will continue as expeditiously as we can. This bill has been with this committee for a few weeks. There will be ample opportunities to address your issues when the committee reports back to the Senate.

Senator Tkachuk: Surely, that is not the sole reason for a committee meeting. Why are we sitting in committee, if we cannot have a reasonable amount of time to ask our questions? Perhaps we should have a Committee of the Whole in the Senate and get it over with.

The Chairman: I am sorry that we have to air this matter now, but let us do so. This committee has a parliamentary agenda, and it is not the business of the committee to give individual senators the opportunity to pursue every issue they want to pursue for as long as they want to pursue it. That has never been the way Senate committees have operated.

As the Chairman of this committee, I am trying to provide relevant witnesses on all sides of the issue and to have all relevant evidence before the committee. It is the job of the Chair to manage and, if you disagree, I do not mind your objecting at every session that you disagree with my handling of the committee. That is fine. You are entitled to do that.

Senator Tkachuk: I am entitled, and I disagree with what you say about why we are here. I understand that there is an agenda, but unless I have got it wrong, we are still in March and we will not be adjourning anytime soon. The bill has passed in the House of Commons and, unless the Prime Minister calls an election next week, we have time to pursue this matter. Why the undue haste? That is why there is so much suspicion, Mr. Chairman.

Since I have been in the Senate, every time there has been a bill concerning aboriginals, as soon as it got here it was passed with undue haste; there was some sort of invisible timetable -- at least I never saw it -- that required ramming the bill through quickly.

I want to see this bill dealt with appropriately. I want to see it studied and I want to see a reasonable amount of time spent on it. I do not understand the rush. At any rate, I am just stating my opinion, and I have the right to do that, sir.

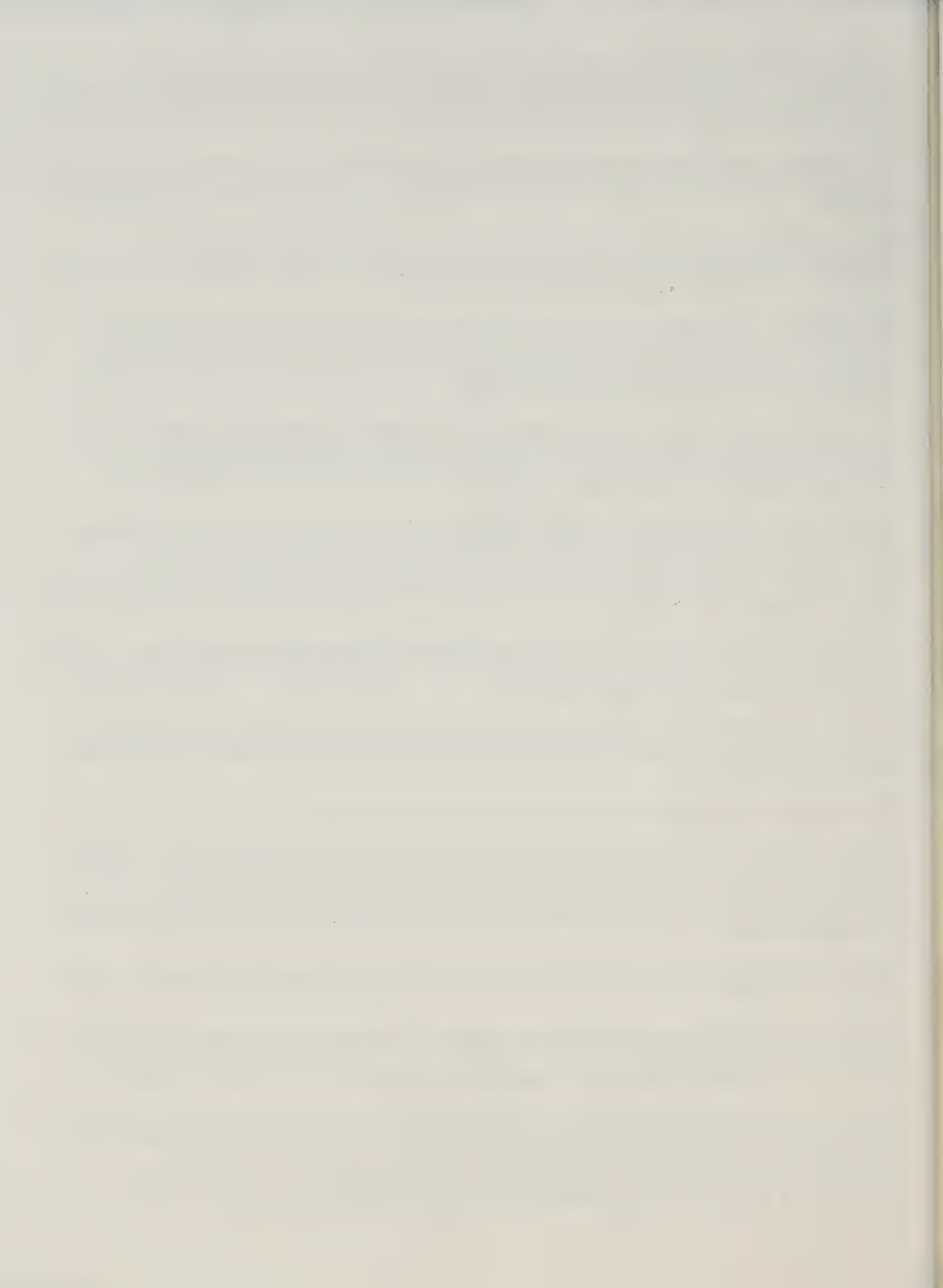
The Chairman: I do not deny that you have the right to state your opinion.

Senator St. Germain: Without delaying the process, because we have Mr. Newton here, Mr. Chairman, I concur with what Senator Tkachuk has stated. You speak of a parliamentary agenda; well, closure was invoked in the province and there was closure in the House of Commons, and possibly that was done for good reason, but the fact remains that people are left with the perception that the government is trying to ram something through.

Our committees are meant to provide a venue for sober second thought, where we give issues a proper airing in a civil manner, without trying to jam in too many witnesses in too little time.

I gather we will be holding a steering committee meeting of this committee, where I hope I will be able to deal with some of these issues with you and the other member of the steering committee on behalf of senators who are concerned, but for now I suggest that we proceed with the witness that we have.

The Chairman: The two comments deserve an additional answer from me as Chair. It is my objective to hold a hearing that canvasses the issues in an open and impartial manner. However, I am aware as Chair that there are some -- and I do not direct this to anyone in this room -- who have such basic disagreements with this legislation that their objective is not to assist in an open debate of this legislation; it is to try to divert the legislation and have it re-examined by the parties.



That is not something I will fail to take into account. I believe that after a fair and open examination of these issues, the matter deserves to be considered by the Senate as a whole and disposed of by the Senate as a whole. I do not want to get the bill bottled up in this committee. I want to move it through this process. We have examined and we will continue to examine evidence.

Senator St. Germain: There is no doubt that you tried to expedite this at the time I started dealing with it. I told you from the very beginning that we were not going to be obstructionist, in any way, shape or form. However, it must be given a proper hearing. As you know, the hearings in British Columbia were really not that great, because of protestors and other occurrences, and we had hoped that we would be able to give it a proper airing in this particular venue.

The Chairman: I believe we are.

Senator St. Germain: I am concerned right now with the jamming up of these witnesses. I am concerned, like my colleagues here, that we are trying to force too many witnesses into too short a period of time.

Senator Tkachuk: I have one question, and you brought up this issue. You are saying that, because you suspect that some people may be trying to block this bill, we must rush through it. I thought that is what democracy was all about. People who have opposition to certain bills should have an opportunity to properly air their opposition, in a fair and reasonable manner.

The Chairman: I deny that anyone who is in opposition to this bill is being blocked from airing his or her views in any way, shape or form. That is an accusation that I am beginning to resent.

Senator Tkachuk: Why did you say it?

The Chairman: I am saying that there are people who want to block the bill. I did not name anyone. I said it did not apply necessarily to anyone in this room. However, as a senator from British Columbia, I am aware of blocking actions that have taken place in the B.C. legislature, and the attempts at blocking action in the House of Commons. I want an open, non-blocking examination of this bill here.

I am not prepared to let this process go at the most leisurely pace of the most leisurely senator in the room. My job as Chair is to manage fairly a process of examination in order that our witnesses, on all sides, are called and give their evidence, and the evidence has to be pointed to the issues in the bill. That is what I am trying to do. I am sorry if you disagree with me and my management of this committee. That is your privilege. I will try to continue the process.

Senator Sibbetson: I understand the process. I would have liked to question Mr. Sanders too, but I understand. I would have liked to make my point. I find that if we are to finish and deal with matters, we just have to move on. This is not a partisan thing.

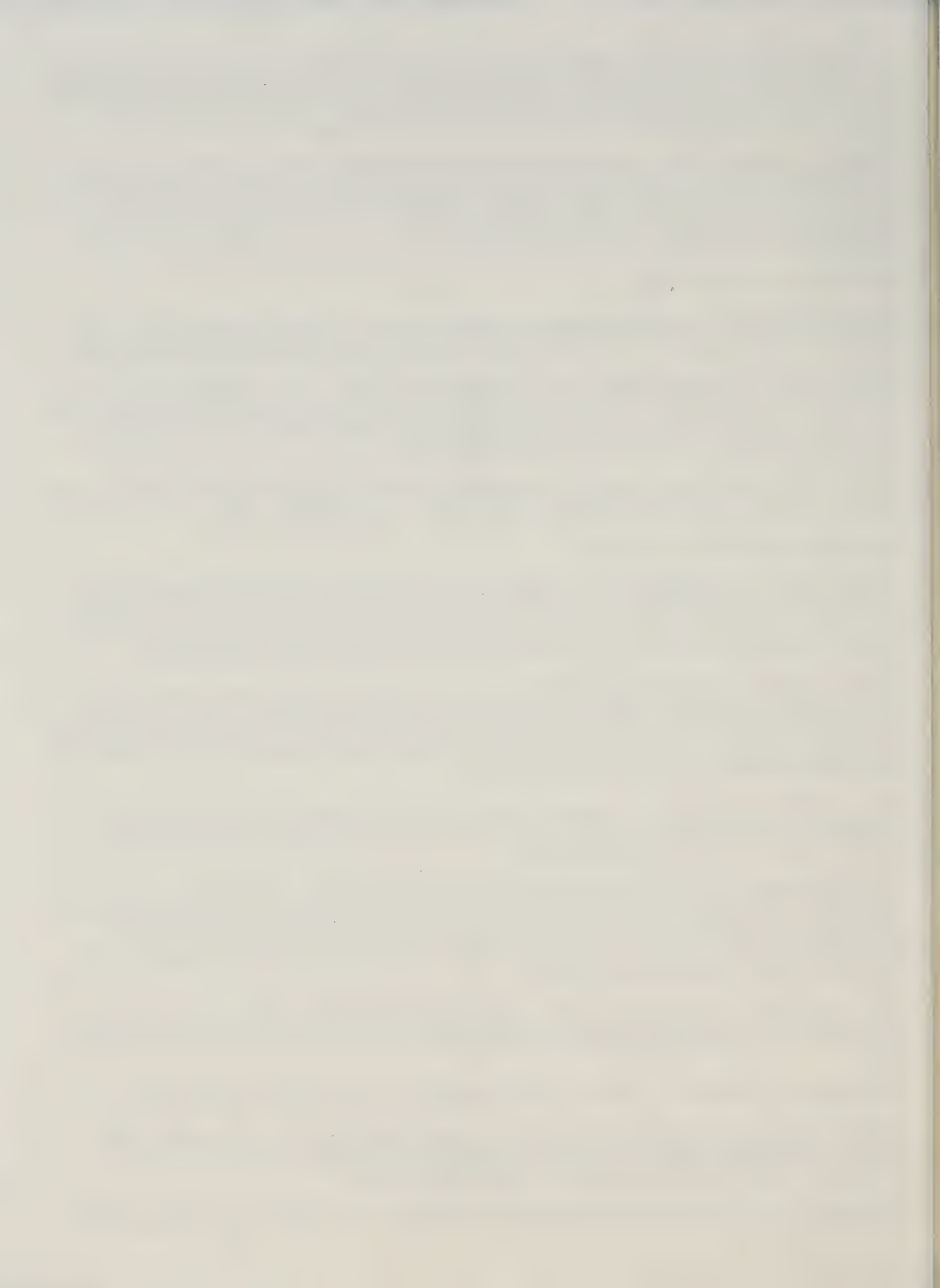
I have something to say, but I will use another occasion. I am excited about all the people that will appear before us. I understand the process. If we are to hear all these people, we simply cannot delve too deeply with, or focus solely on, one person in particular. I agree. We could spend an entire day or morning talking with Mr. Sanders. I had many questions, but I deferred because I can make my point with another witness. I am satisfied with that.

The Chairman: We could spend the whole day with many witnesses, because they have fascinating things to say. I do not think the committee has that privilege. We have to focus on the issues and move along.

Mr. Newton, we welcome you, on behalf of your organization. I would ask you to present your views.

Mr. Bruce Newton, Land Claim Committee of the Pinantan Pemberton Livestock Association: Mr. Chairman, honourable senators, on behalf of the members of the Pinantan Pemberton Livestock Association, thank you for the opportunity to address this committee.

Our objective in this presentation is to provide this committee with a perspective on how one group of



British Columbians are influenced by the Nisga'a Final Agreement and related debates. Our membership is comprised of both large and small cattle ranching operations, woodlot holders, and stock breeders. Geographically, we are a long way from the Nisga'a lands. We are neighbours with, and in some cases work with and share land with, four native bands -- the Kamloops Indian Band, Adams Lake, Little Shuswap and the Neskonlith Bands. These bands are members of the Shuswap Tribal Council and the Interior Alliance. The Interior Alliance represents almost one-third of the province's native bands and is opposed to the treaty process. Their suggestions and implementations of more extreme actions in order to resolve land claim issues give us serious concern.

The members of the Pinantan Pemberton Livestock Association are entangled in two of the over 100 specific claims currently either active or in dispute in our province. In addition, we face the prospect of a large neighbouring ranch being transferred to reserve land through the "additions to reserve" policy. The Harper Ranch near Kamloops spreads over an area of 65,000 acres. The holdings include a combination of deeded land, grazing leases, grazing permits, and border many of our members' properties and ranges. The Kamloops Indian Band has purchased the land and has publicly, and privately to our committee, expressed the goal of adding the ranch to the existing reserve.

To the best of my knowledge, neither specific claims policy nor the additions to reserve policy have been mentioned in these hearings. There is a great deal of uncertainty and concern surrounding the application, interpretation and lack of involvement by stakeholders in these policies. The Nisga'a Final Agreement and related debates are only helping to fuel that uncertainty and, in some cases, fear that our members and other landowners are facing.

We do not profess to know the intricacies of the Senate's ability to influence the Nisga'a Final Agreement. However, as Senator Grafstein observed during the presentation by Mr. Phil Fontaine, National Chief, Assembly of First Nations:

One of the roles of the Senate has always been to protect minority rights. That is one of our implicit principles.

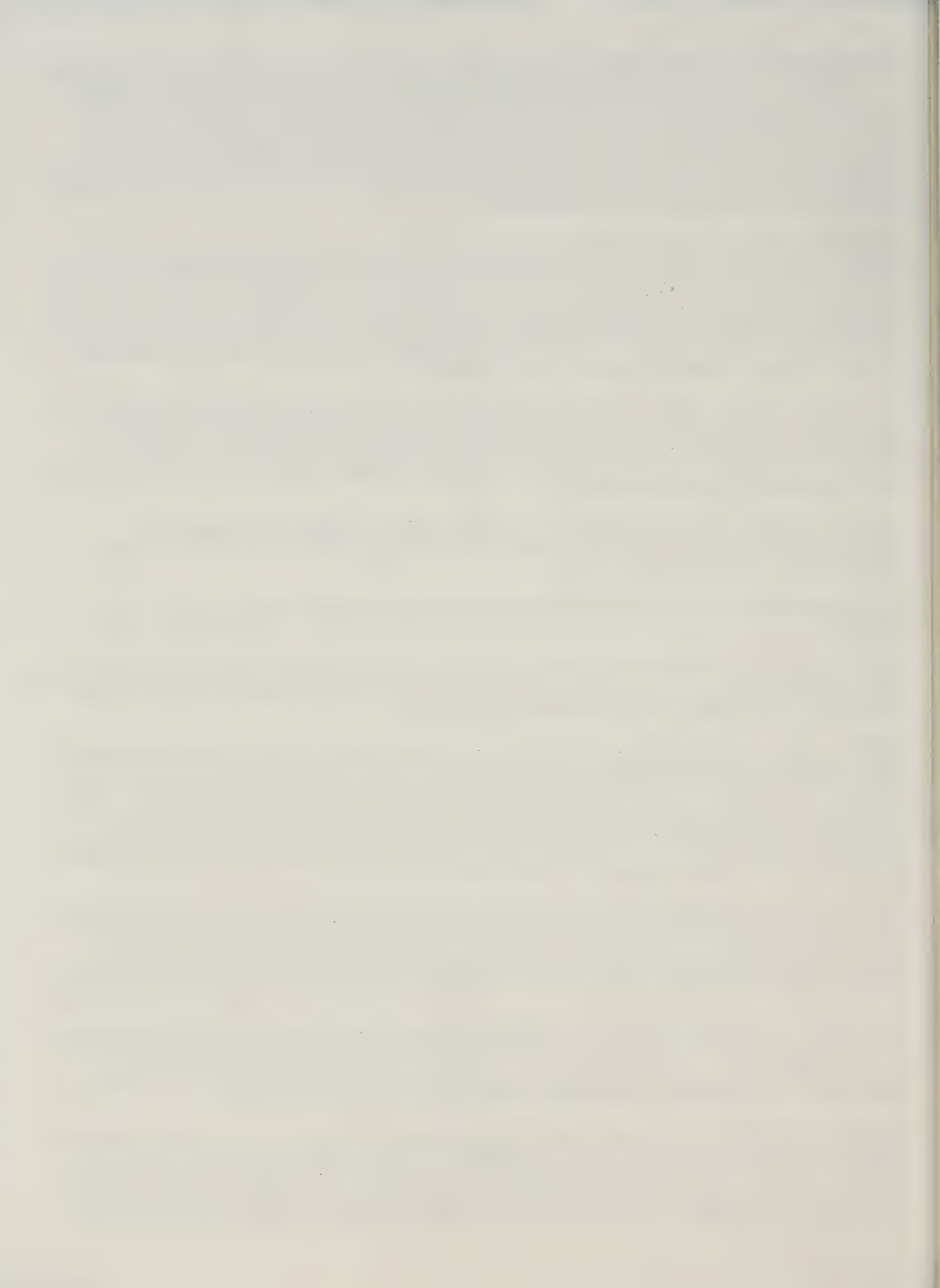
We hope that by the conclusion of this presentation you will have developed an appreciation for how the debate over Nisga'a is touching one group of British Columbians who are neighbours with, work with and share forests and range with their aboriginal neighbours.

Imagine, if you will, a large window divided into three panes. Imagine that each of the panes displays a label. The first pane is titled "process", the centre one "trust", and the third "fairness". Further, imagine someone trying to peer through that window, feeling very much on the outside and desperately wanting to see what is taking place on the inside. However, the window is so coated and smeared with years of accumulation of grit and grime that it is impossible to obtain a clear image. Let us say for the purposes of this presentation, that the grit and grime are symbolic of the complex legalese, bureaucratic process, delays and broken promises surrounding the land claims in this country.

There is no question that native Canadians have been trying to peer through that window for nearly 200 years. I do not pretend to speak for the natives, but I venture to say that, if everyone were truly honest, they would admit that in the past quarter century the window has been clearing marginally for the natives. I might add that that is occurring through no lack of extraordinary effort on the part of the native leaders. However, some of the more recent of these efforts are giving us grave concerns and misgivings.

Mr. Chairman and senators, there is a new group trying to peer through that window. For them, not only are the images unclear, but they are becoming increasingly indiscernible. The group to which I refer is the other stakeholders, conveniently designated as third parties, people immersed in the land claims issue. Permit me to take you to the first windowpane that we have labelled "process".

The supporters of Bill C-9 have stated that British Columbians were involved in the Nisga'a negotiations and process. If that is the case, why was it so necessary for the provincial government to conduct an extensive selling campaign following the signing? That campaign cost \$25 million, I believe. If British Columbians were involved, why did they need to be deluged with slick TV ads and glossy brochures and educational programs in the schools expounding on the pros of the Nisga'a Final Agreement? Why



have so many knowledgeable, respected people expressed so much concern over the exclusion of British Columbians in this treaty process?

If British Columbians were as included as has been portrayed by the defenders of the agreement, why have the people of British Columbia not openly, en masse, embraced the agreement as a significant step forward?

The answer, honourable senators, is that although a few select British Columbians, some of whom have appeared before you, were consulted, in fact the grassroots British Columbians were kept out of the Nisga'a process, in just the same way as stakeholders with a direct vested interest are excluded from the specific claims and additions to the reserve process.

The Nisga'a Final Agreement process is symptomatic of how the federal government is excluding people who are directly impacted by land claims.

I wish to quote from the transcript delivered to this committee by Mayor Talstra of the City of Terrace, B.C.:

The people who live in the area and the ones who would be affected by the treaty were excluded.

It is my understanding that it took the Terrace Municipal Council over two years to get involved, and even then representation was only through the province. The federal government would not allow them representation. In fact, Mayor Talstra's comment was:

The federal government, although asked, has steadfastly refused such local input on their negotiating team.

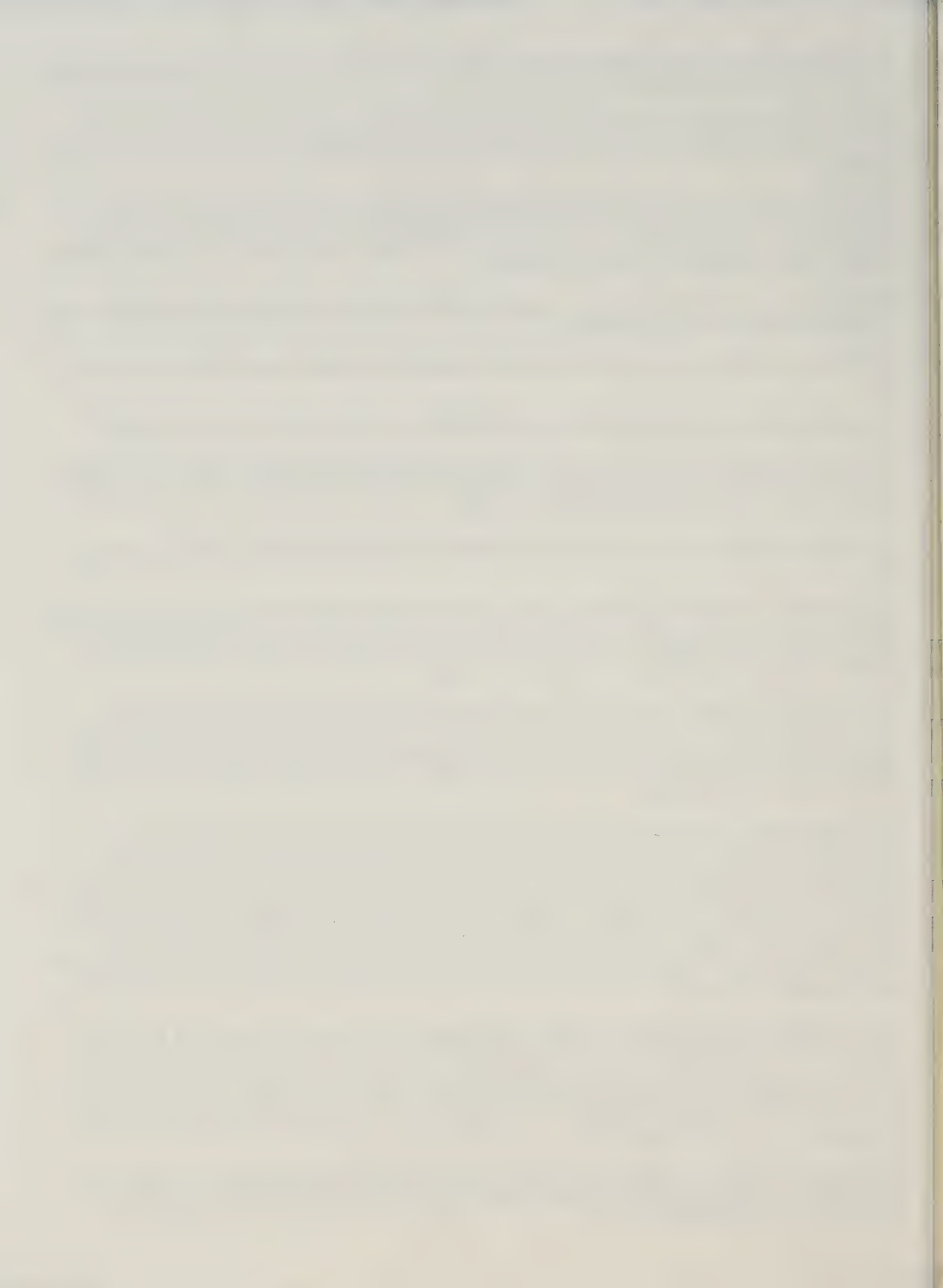
What about the community of Chatham Kent in Ontario? Anyone familiar with that situation knows that the entire community was caught completely by surprise when the federal government signed a specific claim with the Caldwell Band. Even the MP for Chatham--Kent--Essex, Mr. Jerry Pickard, who is a member of the governing party, was unaware of the claim.

The Pinantan Pemberton Livestock Association land claim committee is a volunteer group that has worked diligently and meticulously for four years to gain admission to the land claims processes. Our direct contacts and communication efforts include three senators, our MP, neighbouring Indian bands, appearances before three committees dealing in the Nisga'a Final Agreement, including this one, and endless numbers of bureaucrats.

We, perhaps naively, have attempted in every way possible to follow the rules. We have not ranted and raved and run to the press at every opportunity. We are a peaceful and proactive solutions-oriented group. We have even gone so far as to document a proposal, which I have attached to this, as to how a local group might be allowed into the process. That proposal has been distributed and presented to the majority of the groups and individuals noted previously. Its purpose was to show our willingness to be part of the solution. We certainly did not regard it as a final say. All we wanted was to open up the dialogue between the federal government and ourselves and to include the natives. The one comment we did receive from Indian Affairs was to the effect that, if they recognized our proposal, it might send a wrong message to the natives.

It took our organization two years and \$500 to force, through the Freedom of Information Act, Indian Affairs to release the document outlining the Kamloops specific claim. When we finally received and analyzed the lengthy document, it was a mystery as to why the federal government thought it was such a sensitive document. The one thing we did question was why, based on the material we have obtained, it has taken 10 years and still the Kamloops band have not received a definitive response as to either the acceptance or the rejection of the claim.

In a lengthy meeting two weeks ago between our committee and some of the Kamloops members of the Kamloops Indian Band Council, we certainly agreed on one thing, and that was the inadequacy of response from our federal government.



As treaty settlements move further south in British Columbia, there will be an ever-increasing number of people impacted by each treaty land claim or addition to reserve. To exclude people who possess an intimate working knowledge of the land claim area in question, at least in an advocacy capacity, will be to invite divisiveness, mistrust, and outright animosity within the community. Surely the use of exclusion cannot be the federal government's solution to good faith negotiations.

We believe there is a genuine will on the part of the general population to settle native issues, and our membership supports that view, but solutions must embrace all parties. A solution will work when all people directly impacted have ownership to that solution. Attempting to build better relations with the natives using secrecy and exclusion of other stakeholders will not work.

Let us now move to the centre pane, the one we have labelled trust. Trust is like respect -- it must be earned. The parties that drafted the Nisga'a Final Agreement asked us to have a lot of trust. As we understand it, there are 52 sections that will be negotiated after the treaty is signed. One section that concerns us is the question of whether or not non-Nisga'a people ultimately have voting rights being deferred to the period after the treaty is placed into legislation. It is our observation that the style and actions surrounding the Nisga'a Final Agreement mirror many of the practices of the federal government with respect to land claims.

We do not oppose the desire and actions of the natives to re-establish their own governance. However, what trust do we have in a system that embraces the concept of native self-government, encourages and supports the natives to pursue self-government without fully defining the powers and jurisdiction of that government, and then turns around and directs a private citizen to independently negotiate with a native government?

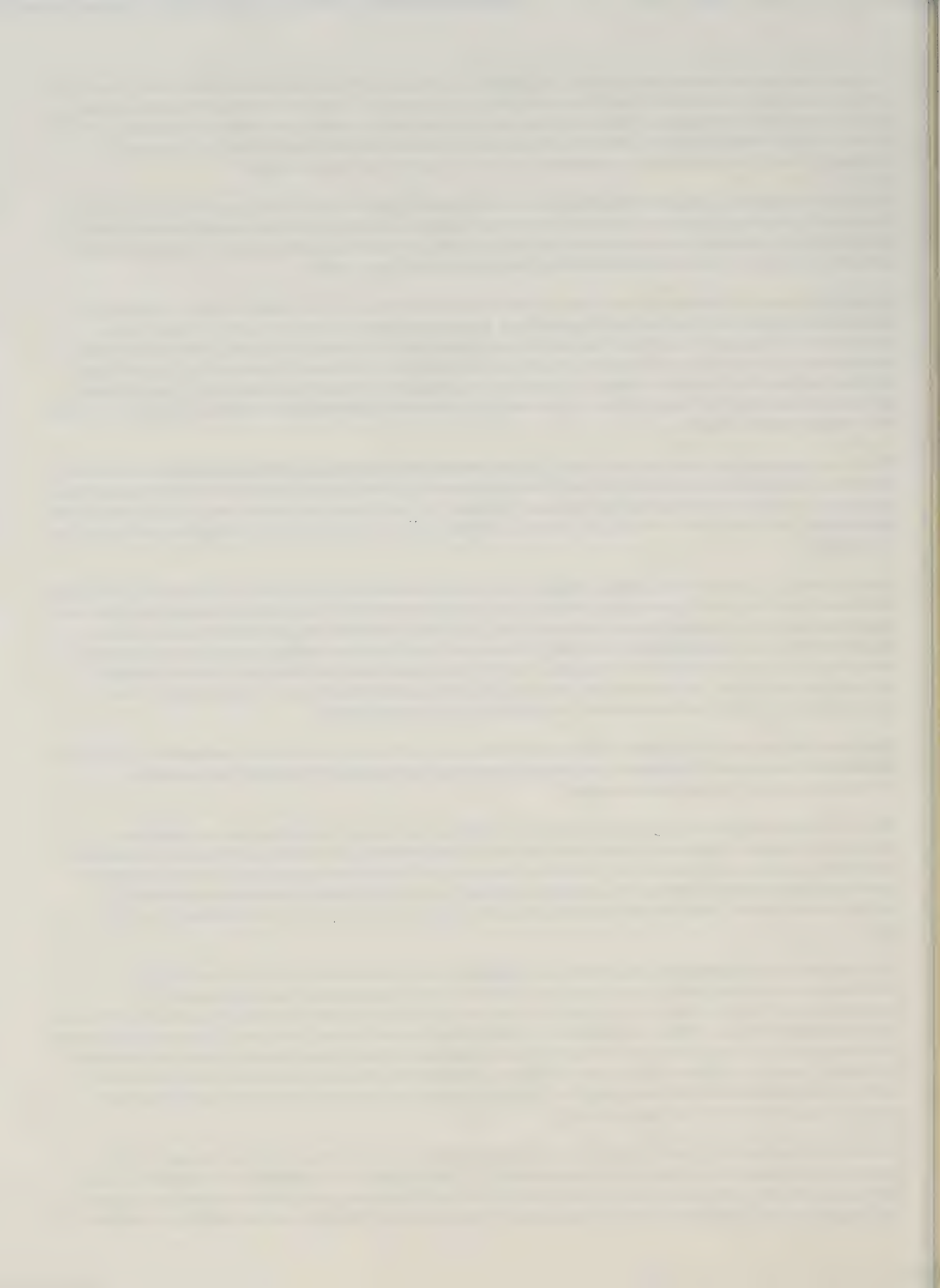
In an exchange of letters with Indian Affairs, our association asked for help with an impending additions to reserve involving the Harper ranch, which I previously described. Indian Affairs refused to offer any direct assistance, but rather directed us to our local, regional district to negotiate for us. They also suggested we should cooperate as good neighbours and meet with the natives to resolve our concerns. In a meeting with the executive of our regional district, they acknowledged that they have no capacity to negotiate on our behalf and even added they too feel left out and powerless in these matters. The correspondence related to these matters is attached to this presentation.

What trust can be possibly earned when stakeholders, in an attempt to understand a situation that directly affects their homes and livelihoods, are refused, time and time again, the material and access to information critical to that understanding?

The third and final pane of our mirky window is fairness. Our native Canadians are no strangers to striving for fairness. However, in much of the land claims process, our federal government, whatever the motivation, appears to be attempting to correct one inequality by creating another. In their attempt to solve land claim issues, they are discounting, rejecting or outright ignoring concerns expressed by people whose homes, families and in many cases livelihoods are in some way threatened by a land claim.

In our more cynical moments, based both on experience and observation, we view the federal government as systematically abandoning the rights of rural, farming and ranching people in the government's efforts to achieve a politically correct solution to an extremely complex problem. What has the government done to protect our minority rights? Show me where and how the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution are being applied to each individual Canadian and Canadian community in British Columbia. Where is the fairness when a government policy outlines a series of costs to be borne by the government for one group but does not recognize the costs incurred by another group directly impacted by the very same policy?

Another expression for fairness may be "level playing field". Where is the effort on the part of the government to establish a formula for compensation if people find their properties are caught up in a land claim and they choose to leave? The government has discussion papers that address the subject of "willing seller, willing buyer," and the concept of "land banking," but they are not willing to discuss land



values and business values.

Where is the fairness of expecting an individual landowner to negotiate directly with a group who regard themselves as a governing nation? The relationship our government is encouraging us to establish with the natives is in contrast to the fact that the native leaders are travelling internationally with the purposes of reinforcing their status as leaders of nations and to discredit Canada's treatment of the aboriginal peoples. If we as individual Canadians are expected to negotiate with and sign agreements with a native government, what resources are we offered by the federal government to carry out that task? What municipal, provincial, federal or native government codes, act or legislation do we have to refer to or comply with when our property is encompassed or impacted by a specific claim boundary or an addition to reserve?

The United Nations Draft on the Rights of Indigenous Peoples states in the preamble:

First Nations treaties and agreements with other governments are an international concern and responsibility.

What recourse do private citizens have in the way of a dispute process if it means they are faced with an international legal issue?

As an aside, honourable senators, it makes me wonder to what extent Canada's sovereignty has been compromised by the Nisga'a Final Agreement and the future treaty tables. At my own peril, appreciating the depth of constitutional knowledge present in this room, I ask: Why can all treaties not contain in the preamble an unqualified statement of allegiance not just to the Constitution of Canada but to the sovereignty of Canada? Will the Senate express by way of amendment the sovereignty of Canada in all land claims and aboriginal rights agreements?

As I stated earlier, Mr. Chairman, we do not know the intricacies of how the Senate might affect the Nisga'a Final Agreement, but perhaps you can bring the weight of your positions as senators to influence the government to reflect on their practices regarding the policies and some of the philosophies behind the development of the Nisga'a agreement. It is to be hoped that your influence and advice will persuade them to step back and alter some of their strategies and not repeat the mistakes a second, third or fiftieth time.

Who knows, with a little senatorial "elbow grease", you might be able to remove just enough of that grit and grime to allow the rest of us, natives and non-natives alike, to do our part to clean up the rest of the window.

Mr. Chairman and honourable senators, I come before you not supported by a bank of lawyers or consultants. With no apologies, what I have presented to you today is our interpretation and assessment of the land claims uncertainty and issues in our area and how the Nisga'a Final Agreement is influencing them. I welcome questions, but I will leave you with one more vision in addition to our murky window.

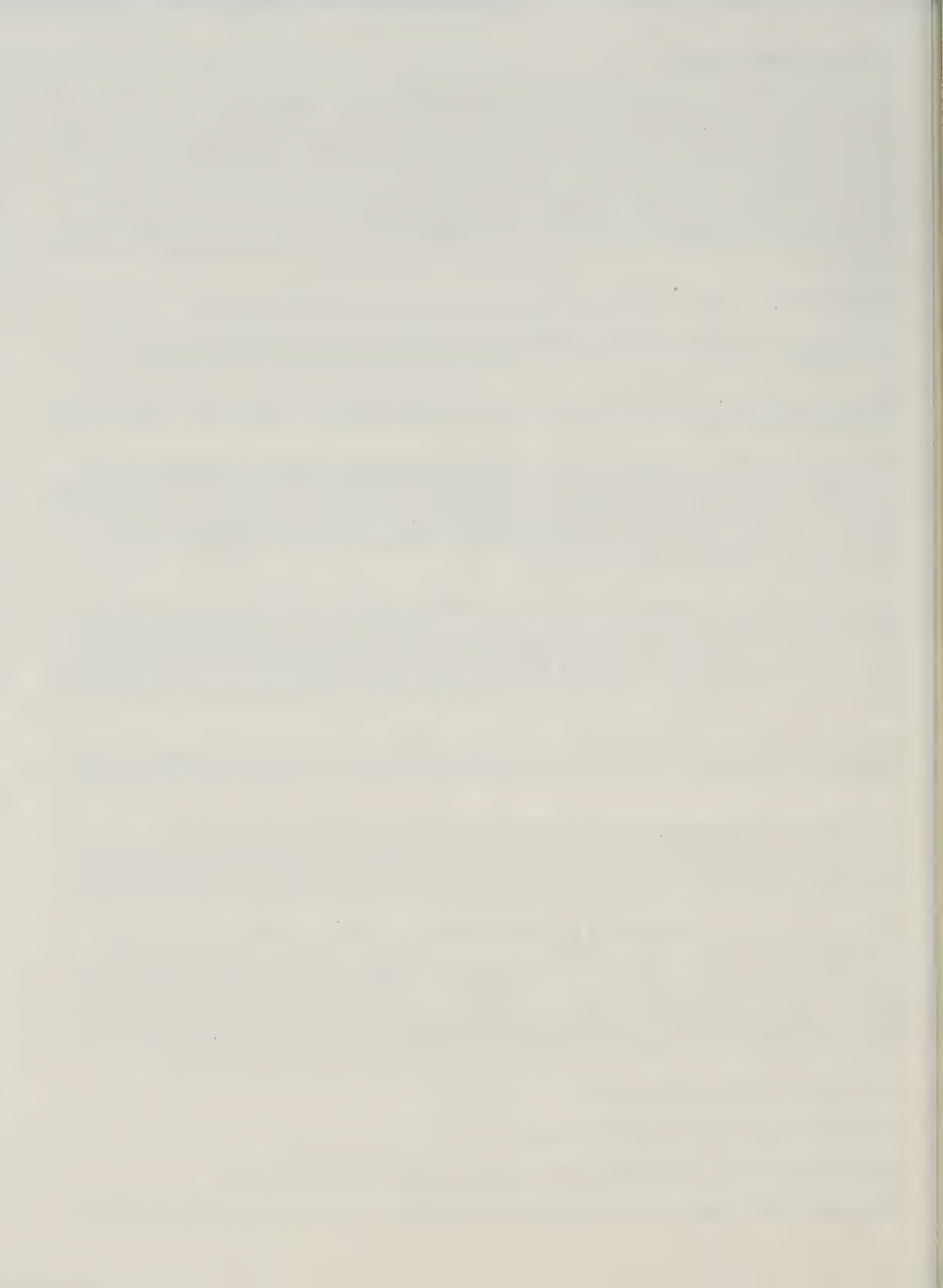
Picture a large wall map portraying the area where you live. The map is all colour-coded and your property and those of some of your neighbours are clearly marked, surrounded or identified. Imagine your feelings of uncertainty and concern when your native neighbour points out the band's land claim boundaries and they encompass the land that contains your home. Further, imagine your sense of fear when he explains with conviction, and in all honesty, that your home and your deeded land belongs to his people. Finally, imagine the sense of hopelessness you feel when you know the federal government could care less about your problem, your livelihood and generations of your family's legacy.

The Chairman: Thank you, Mr. Newton.

Senator St. Germain: Very briefly, Mr. Chairman.

Thank you, Mr. Newton, for travelling all the way here to make your presentation.

The question I have to ask you does not deal with constitutions or anything but is more practical. How



do you see ranchers like yourself being properly represented? Do you see it through the B.C. Cattlemen's Association or through your own association?

To be realistic, it is virtually impossible for the government to deal with everybody on an individual basis. What would you recommend for future negotiations?

As you say, as we move further south, it will have an impact on many more people. In the case of the Nisga'a, there were very few non-natives affected. Have you given any thought as to how we go into the Williams Lake area or to your area around Kamloops? How would you recommend that we proceed or how it could be done?

Mr. Newton: Senator, in reading some of the transcripts, I know there was much discussion over the bad word called "template". People who opposed using the word "template" stressed that there were 50 to 60 treaties in the province. I believe there are more than that, but we will settle on 50 or 60. Those represented individual bands. Each treaty would be negotiated based on the needs of those bands.

The proposal that I refer to in Attachment A talks to individual treaties; we are not in the treaty process, but I will use the term "treaty". I believe strongly that when you are negotiating a treaty you need someone at the table who represents the people in that given area. They know the area. They know the watersheds. They know the accesses to grazing. In our proposal, we were limited, because we were making a proposal based on a specific claim. We suggested that each time the government makes the decision to negotiate a specific claim, which is quite a process in itself, but once they do that, they establish a structure whereby the other stakeholders -- I do not like the term "third parties" -- are involved in that specific negotiation.

In a treaty, it is much broader and takes a much broader area. I appreciate that. As you move further south, there are people who are involved with the land. We have some people on our committee that are fourth generation ranchers. They know the area intimately. It would make for a better negotiation and one where there would be less doubt and concern if you included local people in your structure.

We are members of the B.C. Cattlemen's Association, and they are making a presentation Thursday. If you look at their presentation, you will get a relationship, a presentation of a more general scope versus the more specific scope, which I do not think conflicts with ours in any way.

Senator St. Germain: If we were to go to your region tomorrow and duplicate what the Nisga'a are doing in your region, would you recommend that your organization represent the other stakeholders? How would that be determined?

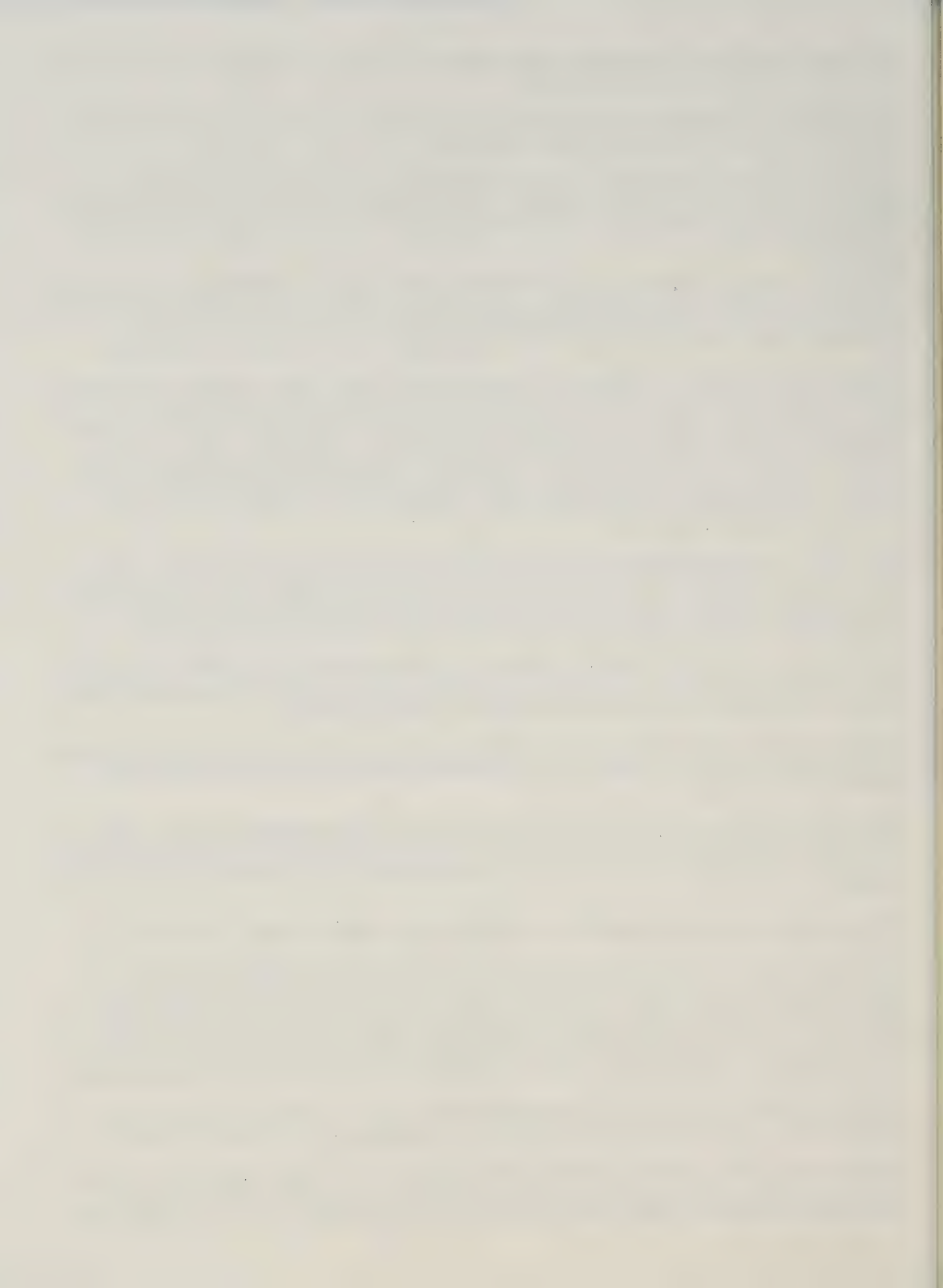
I am trying to look at a practical solution so that we can make a recommendation that, in the future, other stakeholders or third parties, or whatever we want to call them, can be adequately represented during this negotiation process. If we do not come up with a recommendation, the governments could theoretically continue.

This is not a question of partisanship. This is a question of practicality for British Columbians.

Mr. Newton: There are recreational people and people who have small properties and so forth. I appreciate that. That is why, in our recommendation, we wanted to involve the regional district, the natives, ourselves, the federal government and provincial government, to create a committee of that group to elect or select representative groups that could agree upon an advocacy person or whatever word we want to use. I am not suggesting that that individual, that subject-matter expert who knows the area, necessarily be on the negotiating team. I am saying they are in an advisory and advocacy capacity.

Senator Andreychuk: I think some of the points have been covered. If I understand you correctly, you are surrounded by some aboriginal nations that are now negotiating settlements similar to Nisga'a.

Mr. Newton: No. What I wanted to convey was the exclusion that we experience, graphically, with the Nisga'a every day, with the specific claims policy in addition to reserve policy. The Kamloops and Neskonalith bands both have specific claims. Those policies are intertwined in many ways. What we have



to contend with is being totally excluded from any negotiation whatsoever of this specific claim or the addition to reserve. We just cannot be involved. There is no vehicle to permit us to be involved.

Senator Andreychuk: You are talking land claims only, not agreements, to your knowledge, of the implication of Nisga'a self-government.

Mr. Newton: That is correct. The Interior Alliance, which are our neighbours, do not approve of the treaty process. We have no vehicle, and the government will not recognize our position of having no vehicle, to talk to the federal government because there are still land claim issues. The Westbank and the Neskonlith bands took over the logging because, according to their information, they felt those logs were theirs and they went ahead and logged. That activity will increase. We need a way to find a table to sit down at with these people before something more serious happens.

Senator Andreychuk: Are you saying that in your area there are no provincial initiatives or federal initiatives to look at co-management policies of resources?

Mr. Newton: In the same manner as Indian Affairs referred us to the regional district, which was a mistake on their part, when we go to the province and ask them for help on specific claims or additions to reserve, they refer us to the federal government. We have been on a merry-go-round for four years, and we have met a lot of delightful bureaucrats.

They are articulate, and we enjoy them, but we are not moving forward.

However, I sincerely appreciate the opportunity to come here. I do see a connection between Nisga'a and us. The problem is in the process and the style that was used to reach the Nisga'a Final Agreement.

Senator Andreychuk: It shocks me that citizens must continually resort to Access to Information to deal with the government. This seems to be a trend on which we may wish to comment.

Senator Chalifoux: I do not know whether I would ask for a response to this, but I must make some comments and observations on your presentation.

First, I would thank very much for your presentation. Now you must know how the aboriginal nations of this country felt 100 years ago, when they were denied access to the government and were denied any consultation. You must know now how the aboriginal people felt when they were thrown out of their homes, and their lands were taken away from them. What you are saying here in your presentation brings me back to some of my ancestors and what happened to them.

On page 4 of your presentation, in the second paragraph, you say: "All we wanted was to open up the dialogue between the federal government and ourselves and to include the Natives."

I should like you to comment on that. Why would you not have a dialogue between yourselves and aboriginal Canadians. You keep referring to "the natives". We are Canadians. I would like you to comment on that.

Mr. Newton: That is a good question. I have two answers. First, I attended a meeting that described Delgamuukw to the Kamloops Indian Band. This was about a year ago. It is on the records. It was on CBC. We were requested to ask the presenters questions. Herb George was there. He gave a presentation. I asked, perhaps naively, if he were a Canadian -- a hyphenated Canadian or something else. He blew up at me and swore at me in the meeting. He was extremely upset over my question. Later on, I learned that that question is an extremely sensitive question. I had no idea. Therefore, I am now very sensitive.

I would hope that aboriginals view themselves as Canadians. If my presentation were not as smooth and slick, as perhaps it should be, I apologize. However, on the other hand, we have, I believe, a good relationship with the Kamloops Indian Band. They reminded me that we are now in the same position that they were in. We have had a few really good meetings with them and are looking forward to establishing a protocol agreement. To my understanding, it is now going before council. It is in draft



form.

However, just because we are working with the Kamloops Indian Band does not give my federal government the right to abandon me. One inequality will not be corrected by creating another one. My federal government has no right to abandon me.

Senator Chalifoux: Do you feel that you rightfully belong under Indian Affairs, because that is with whom you were trying to deal.

Mr. Newton: I have no where else to go. If I were to go to Transport, they would ask what it was regarding. I would reply that it was about my section 4 road. They might ask what the problem was. I would say that, if the natives turn the Harper Ranch into a reserve, the section 4 road goes through the native land and a section 4 road only gives surface rights and there are weak definitions of section 4 roads, so I am cut off. Transport would say to go to Indian affairs.

A private citizen, senator, gets the royal run around when he tries to go to the government. We are trying to make a living too.

Senator Chalifoux: Indian Affairs does have jurisdiction over roads within the reserve, but in your case when you wanted to dialogue regarding land claims, I am sure that there was some place else you could have gone. They did advise you to go to your municipal government.

Mr. Newton: And we did. As a matter of fact, I am an alternate for one of the council members in the municipal government. We sat with them, and they are totally frustrated. We presented it to them on the basis that we had found someone who was going to negotiate for us. They said that they could not negotiate for us. Their response to the federal government is in writing.

Senator Chalifoux: You are negotiating with your neighbours.

Mr. Newton: We are negotiating with the Kamloops Indian Band. Part of the protocol agreement will identify those areas. John Jewels expressed them under two subject headings -- interests and issues. Interests are the five or 10 miles of fences we have; the issues are whether or not their government and they recognize me as someone who is important. That is what it is.

Senator Chalifoux: You are in negotiations, which is excellent.

Senator Sparrow: Some of the evidence before the committee indicates that if the land claims were pursued on the basis of Nisga'a, they would affect somewhat less than 2 per cent of the land base in British Columbia.

Have you any figures on the land base in British Columbia? My research indicates that only 4 per cent of the land in British Columbia is suitable for any agricultural development, due to soils and climate. A total of only 4 per cent of that land is available for those purposes. Taking into account other aspects of possible development of land, 2 per cent is available for residential and commercial development, and there are also the forestlands, which are unsuitable for development. Do you have those figures?

When we talk about only 2 per cent, it is a pretty high percentage of the available land base for British Columbia.

Mr. Newton: Senator, I do not have the numbers that you mention, but they sound familiar. I heard 5 per cent. The problem that we have is that, when they say 2 per cent, all the usable lands are already being used in one form or another. If it is Crown land, there are a number of different licences and activities being explored with that land -- logging, grazing, and maybe in some cases recreational and perhaps mining. I do not know. The problem that the ranchers are seeing is that they are very dependent on accessing grazing land.

With all due respect to people who come from Toronto, Hull and Victoria, they do not understand necessarily the relationship between grazing lands and the ranch. The ranch will not survive without



grazing lands. The ranch requires the grazing lands to send its cattle up there in the summer, grow the hay for the winter, and bring the cattle back down with enough hay to support the herd for the winter.

We are concerned about what land it is that they are talking about in land claims. I have never been in the Nass valley, and I apologize, but I understand that it is not as heavily populated as it is around Kamloops. The moment you start talking about land claims, it is very difficult to talk about land that is not already settled and used in some form or other -- some of it might be Crown, some of it might be deeded. I respect that. When they say only 2 per cent, I am not sure what that is 2 per cent of. If it is 2 per cent of the usable land, that is a lot of land, and it is all being used.

Senator Sparrow: I am sorry; it was 2 per cent of the total land base in the Province of British Columbia.

Mr. Newton: My understanding, and perhaps I should not even comment, is that it is a very small percentage that is even usable in British Columbia. That land is already being used, and if I were on the other side of the table with native Canadians, I would not be arguing for the top of some mountain peak, unless I wanted the water off it.

The Chairman: Mr. Newton, I should like to make two or three observations. First, in your evidence you were foreshadowing the future in terms of other aboriginal claims and the impact of those claims on existing communities, both economic and physical communities. I appreciate that. There are many British Columbians in this room. British Columbians know that this is a major issue in the life of our province, and it will take many years and much goodwill, trust and transparency to deal with it.

You referred to Mayor Talstra, and I wanted to let you know and remind the committee that he gave his endorsement to the Nisga'a Final Agreement. He did say, as you mentioned, that they felt excluded at the beginning. However, that process was changed, and he felt fully included by the time the process ended.

You are obviously one of the groups that were part of the consulted community, and you have made that clear in your evidence. We had a process in British Columbia, as you know, where a provincial legislative committee travelled the province extensively, taking evidence. Were you able to appear before that committee?

Mr. Newton: We sat for eight hours through two sessions, one at the Kamloops Indian Band and one in downtown Kamloops, and finally we were given our four minutes. Those four minutes were extended once I got my foot in the door.

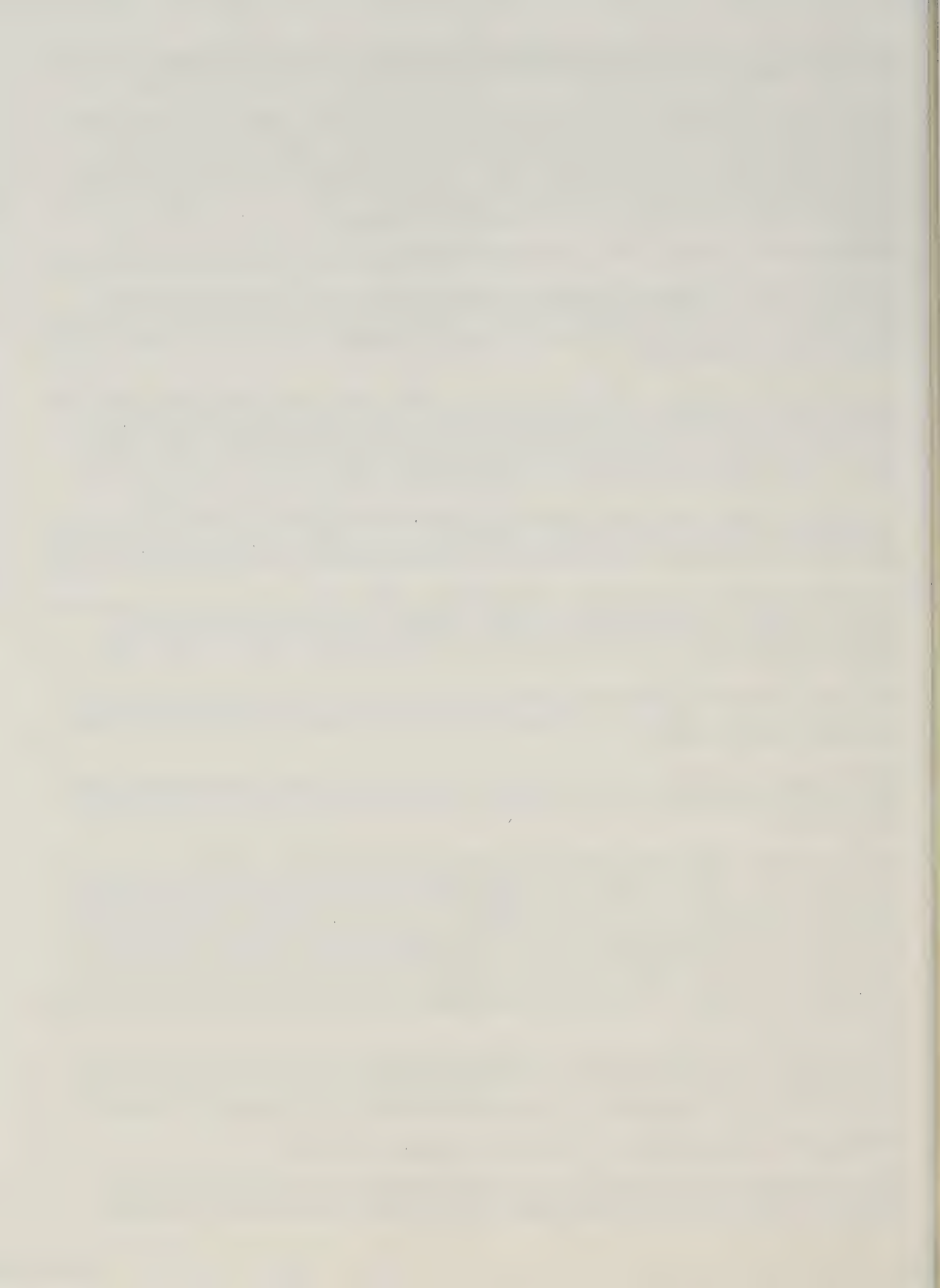
The Chairman: I see your capability in that respect. Finally, there is a group in British Columbia called TNAC, the Treaty Negotiation Advisory Committee, and the Cattlemen's Association is represented in that committee.

Mr. Newton: That is right. I am a member of the Cattlemen's aboriginal affairs committee. Depending on whom you talk to, I might be regarded as the black sheep of that committee. I am not always popular. TNAC has certain values, but it is churning out so much. The last TNAC meeting in January produced 285 pages of reading. I think that is a lot of reading for someone who is trying to survive and do two things at once. TNAC does not really apply to us. We would like to get a TNAC-like organization. We would like the federal government to please just recognize that the additions to reserve policies and the specific claims policies have an impact on us. We are asking questions that may be easily answered, but we need to ask the question. You are sent all over the place, to 45 different civil servants, and you cannot even get the question asked.

The Chairman: You can appreciate that we are focused on a very narrow aspect of aboriginal relations taken as a totality in British Columbia, which is Nisga'a and its land base and its part of the province, much of which I think is mountain top. The larger issue is one that we will hear much more about.

I thank you for your appearance here. It was a most interesting contribution.

We will now move from cattle to fish. Our next witness is Phil Eidsvik of the BC Fisheries Survival Coalition. Mr. Eidsvik, you have a brief; however, I believe that you indicated that you will not be



reading it, and I thank you for that. Your brief will be part of the evidence of this committee. I know there are some key points you want to make. Please proceed.

Mr. Phil Eidsvik, Executive Director, BC Fisheries Survival Coalition: Honourable senators, we have been to a number of hearings on the Nisga'a treaty or on the treaty process. I can see there are differences between the senators on how effective these hearings are, but I can tell you today that compared to what we experienced with the House of Commons and what we experienced with the Province of B.C., this is by far the best. The level of discussion here is far superior to what we have seen previously. I recognize that we would like to see more witnesses here from our side who have concerns about the treaty, and I should like to see more time for them. There are certainly problems. However, senators should be congratulated for the level of debate to date.

We are a coalition of commercial fishermen formed in 1992 to deal exclusively with aboriginal fishing issues and aboriginal claims. We have been involved in the political process and heavily involved in the legal process, with numerous appearances before the Supreme Court of Canada as intervenors and before the B.C. Court of Appeal and over 200 appearances in the provincial court of B.C. As such, we bring a unique perspective to the issue.

When we talk about fish, we are talking about something different than land. It is different than cattle. Fish are not owned by the federal government, and that is so often forgotten. Fish are a common property resource of every Canadian in this room and every Canadian across Canada. It is not the property of the federal government to give away. That would be the first principle you recognize when you start treaty negotiations.

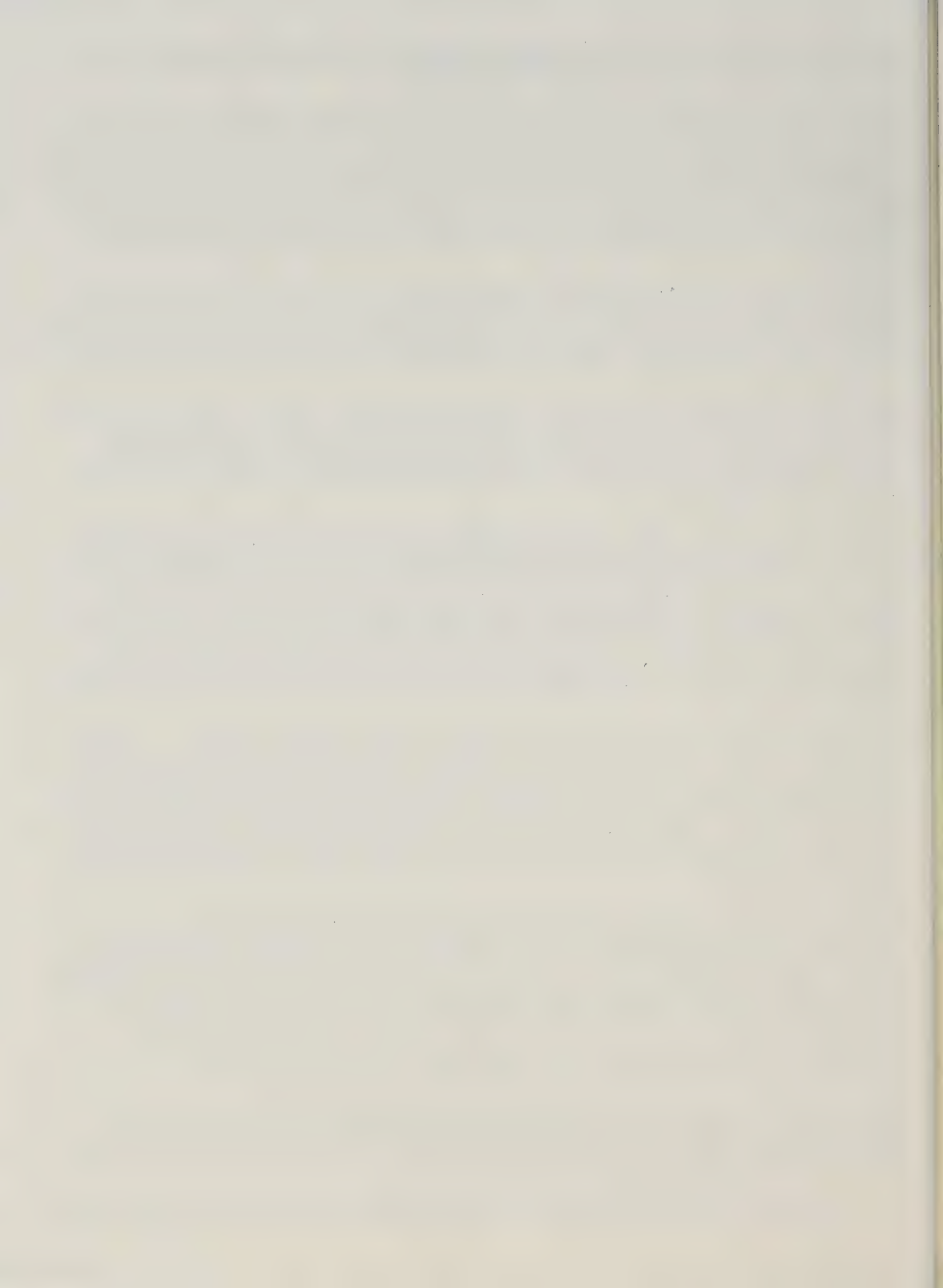
There has been much discussion on whether the Nisga'a Final Agreement is a precedent or a template. Certainly the federal government and the provincial government deny that fact. We disagree. You can see in some excerpts from some leaked memos that senior DFO officials are describing the agreement as pivotal, as a template. Last week, in the TNAC body to which Senator Austin just referred, federal negotiators approached the members of TNAC, the forestry, fishing and other communities represented there, to endorse a federal policy to implement native-only commercial fisheries throughout British Columbia, because other bands were refusing to accept less than what the Nisga'a have successfully and skillfully negotiated. It may not be a template in the sense of a word-for-word copy, but it has set basic principles and a floor.

Why, when the Nisga'a have X, would any other group be willing to settle for less than X? I think that is an important principle. When you look at the Nisga'a Final Agreement, do not look at it as the Nisga'a Final Agreement -- look at it as what will settle treaties across British Columbia and what will settle the treaties in the Maritimes. As you know, the Supreme Court of Canada decision in Marshall said that the peace treaties that were signed in the Maritimes do not extinguish aboriginal title. Several years from now, you can probably look forward to the first treaty from the Maritimes coming before this chamber. Look at the Nisga'a treaty as it applies across Canada and consider whether you want these principles applied across Canada.

Flaws in the negotiating process caused us problems. We have been told again and again now that it is too late to change the treaty and that it is not fair to change it. However, the treaty was negotiated in secret. We litigated in 1984. In 1987 we went to the Federal Court of Canada to get into the negotiations because we knew that public property, common property resources -- in other words, fish -- were being reallocated from the public fishery to a private Nisga'a fishery. Both the federal government and the Nisga'a opposed it and were successful. We lost the case. They said there is no reason to issue a judgment now because as soon as the treaty is signed we will have our fair say. Now, of course, we are told that the agreement is set in stone and we cannot change it. Where was our fair say?

The TNAC process wrote a letter in 1995 to the Minister of Fisheries. The letter was signed by all the major industries in British Columbia whose principles employed more than 120,000 people. They advised the minister that they had no confidence in the federal treaty negotiators. The letter was ignored. Despite that letter, nothing changed and nothing happened.

A mining representative from TNAC suggested that he would simply stop going, get a hydrogen balloon



with his name printed on it, and tie the balloon to the back of his chair. He felt that that would do as good a job as he had done over the past seven years. It is a severe indictment of the negotiating process.

The other issue that is rarely addressed is the problem with conflict of interest. As everyone here knows, the federal government has a fiduciary obligation to represent the interests of aboriginal people. That is a legal obligation that is enforced by the Supreme Court of Canada. We asked Ron Irwin, when he was the minister of Indian affairs, how he could negotiate in the best interests of aboriginal people and at the same provide representation to other Canadians. He said: "Don't worry, I just take my hats off." That silly response illustrates the level of intellectual vacuum that was present on the federal and provincial sides of the negotiating process.

There will probably be litigation on the issue of conflict of interest. Certainly, if I were an aboriginal person I would be concerned about the focus of the representatives and whom exactly Jane Stewart, Ron Irwin, or Robert Nault represents. I would be concerned about whether other Canadians were being represented or I was being represented as an aboriginal Canadian. This is a serious issue.

I will review the impact on the B.C. commercial fishery. I have attached a number of leaked documents from the Department of Fisheries. These documents relate to an offer that was put on the table to the Nisga'a in 1987, later revoked, and then put back on the table. You will see that the Nisga'a Final Agreement is very close to the 1987 offer.

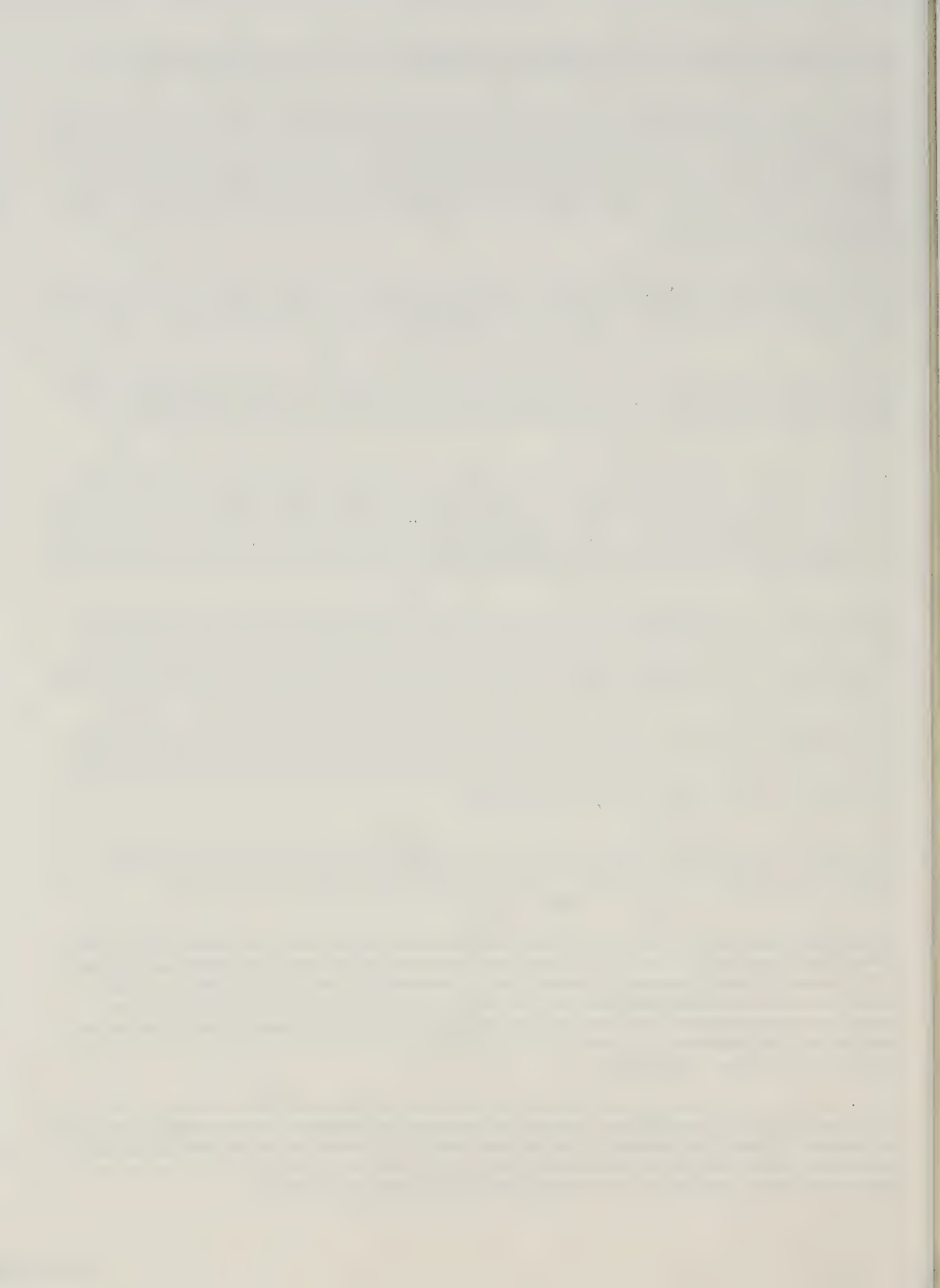
Those memos will reveal more about the fishery than I can, so I will only say that the fishery in British Columbia is unique. It is the only industry in Canada where aboriginal participation exceeds 30 per cent. For the sake of comparison, employees in the federal government amount to less than 1 per cent, and in the media, also less than 1 per cent. Aboriginal fishermen can fish side by side anywhere along the coast, in any fishery, head to head with the best fishermen on the coast. They have done so since the inception of the fishery in the 1800s. That is something we should be proud of.

One example of this accomplishment occurred at a meeting I attended with Minister Anderson a few years ago. Mr. Hutch Hunt from Port Hardy was at the meeting where we criticized the Fraser River policy that has created a separate commercial fishery for certain aboriginal groups. Mr. Hunt told the minister that in 1993 he spent \$1.5 million building an aluminum seiner. Mr. Hunt continued to say that he had five crew members on his boat and, therefore, supported five people on his reserve with the income earned from the salmon and herring. It was suggested that he had made a mistake and that he should, through the band, carve off a piece of the public fishery for the band so that it could be divided up among them. Mr. Hunt was told that he had made the wrong decision to compete fairly and equally with all other Canadians. As a result, Mr. Hunt sold a salmon licence in the last buy-back because he did not think there would be a future for him in the fishery.

We find that very distressing because most of us have had a long history with aboriginal people in our fishery. Now, in some of the communities, people do not talk to each other. People that have been friends for years do not talk to each other. There are fights in schoolyards. That is the price of separateness and that is the long-term impact of continuing in this direction.

The important thing is that there were alternatives in the initial Nisga'a treaty. We did not have to set up a Nisga'a-only commercial fishery. We did not have to take a chunk of the public fishery and allocate it to the Nisga'a. We could have simply opened a public commercial fishery with fish wheels for those Nisga'a who chose to fish up the Nass River that way. Let us include everyone so that they have a chance to compete under the same rules and regulations as everyone else. Share the fishery and allow everyone an equal opportunity. It has worked successfully for over 100 years in Canada. It was not a bad thing to try to continue for the future.

You will see that our first program to include more aboriginal people in the fishery started in 1968, 15 years ahead of the 1982 constitutional changes, decades ahead of university professors telling people that the commercial fishery had done badly, and decades ahead of affirmative action programs in the federal government. Industry and people from across Canada should look at the success and the harmonious participation in what used to be a colour-blind, multi-racial commercial fishery.



The issue of self-government is important to us because we feel that the Department of Fisheries needs to be the sole authority for managing fishery resources in British Columbia. Fish pass through many jurisdictions. On the Fraser River alone there are over 100 aboriginal bands, a number of whom are grouped in various tribal organizations. The problem is that, with so many groups, if one of those 100 bands suggests taking 5 per cent and his neighbour takes 5 per cent and the next neighbour takes 5 per cent, pretty soon 500 per cent of the run has been taken. There needs to be a central authority to manage the fishery. With all due respect to Mr. Sanders from the University of British Columbia, even the Supreme Court of Canada recognizes that there must be a central authority managing the fishery.

In Regina v. Nikal, a decision was made on May 6, 1996. We were intervenors. An aboriginal band near Smithers was litigating because they wanted their chief to say who could fish, when they could fish, and what species they could fish. They did not want to get a licence from DFO. The Supreme Court of Canada rejected that emphatically and said that there needed to be one manager.

We are concerned about the Nisga'a agreement because it will divide management authority. If you give it to the Nisga'a, then how do you say no to the Kwagiulth and how do you say no to the Haida. Soon there will be a dozen different managers. If you look at the ongoing battle between the United States and Canada in the Pacific salmon treaty, you can see what a recipe this is for institutional paralysis and damage to the fish stocks.

We do not like self-government in the fishery. We have had our battles with DFO. But as bad as those battles have been sometimes, we still need only one manager of the resource.

On page 14 of our submission there is a summary of the Aboriginal Peoples Survey of 1991 conducted by Statistics Canada, which included 46,000 aboriginal people from communities in British Columbia. When asked what could be done to make their communities better, only 910 aboriginal people said, "Self-government." It is an interesting question, who wants self-government. Mr. Sanders said that self-government was wanted unanimously across the country.

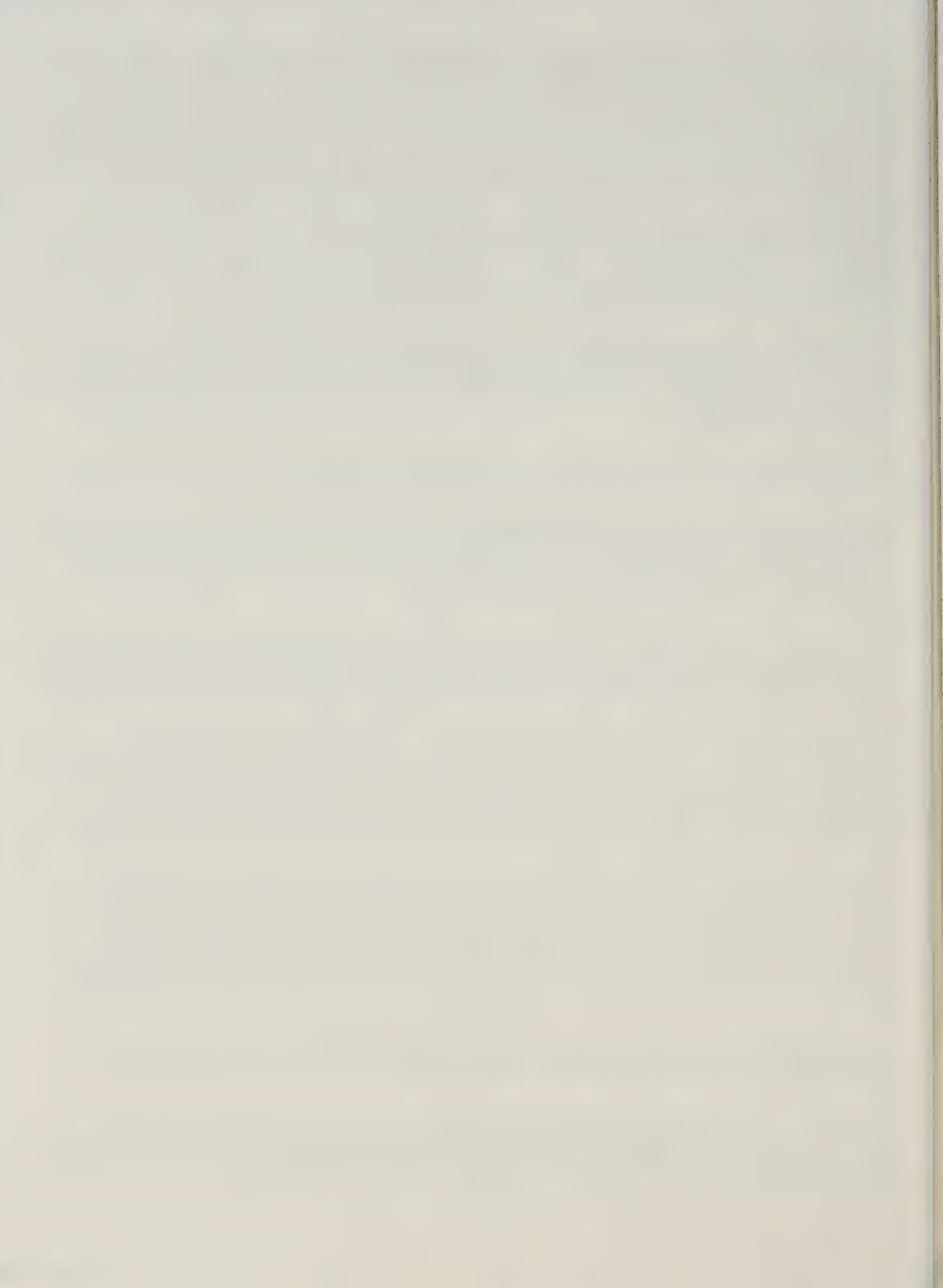
In 1982, there was to be a series of constitutional conferences that would flesh out aboriginal rights. One of those components was self-government. No agreement could be reached. I remember one of our more colourful premiers, Mr. Vander Zalm, coming back from Ottawa saying that he could not agree with the self-government proposals that had been put through by aboriginal bands.

There will be disagreement on this. Almost everyone I know in B.C. supports a municipal-style of self-government where if mistakes are made you can take the authority back. In this case, we are setting up a permanent abrogation of power in the fisheries as well as in numerous other areas. What if the people who drafted this agreement are wrong? What if the House of Commons was wrong? What are we going to do 50 years from now if it is wrong? That is why I am so pleased that the Senate is taking this much more seriously than either the House of Commons or the B.C. legislature.

The last thing I want to deal with is the issue of guilt. You cannot live in Canada and not feel guilt towards what has happened with aboriginal people since European contact. Compensation needs to be paid, wrongs have been done, but it is not a one-way street. No one in the tide of history has clean hands. As we come to this point, where we are looking forward for the next 500 years, we should make a decision on what will be the best for Canada and the best for the average citizen in Canada. We should not be looking backwards and making a decision for the future based on something that happened in the past.

The Chairman: Thank you very much. Your starting point does not take into account the Sparrow decision and the law as laid out by the Supreme Court of Canada. I am sure you are familiar with Sparrow, are you?

Mr. Eidsvik: The 1990 Supreme Court of Canada decision in Sparrow affirmed an aboriginal right to fish for food. There are a number of tests that have to be passed, you could say, before you prove a food fishing right. Those tests were developed in a case called Van der Peet, the decision in which came down on August 26, 1996.



The test is very long and complex. An aboriginal group would have to prove that the harvest of a certain species of fish in a certain area was integral to their community prior to European contact. Then they would have to prove that the tradition continued. Then they would have to prove that something the DFO was doing was infringing that right. Then the burden falls on DFO, and DFO would have to prove that the infringement of the right was justified.

However, we are not talking about food in the Nisga'a treaty. Our primary objection is with the commercial component. The Nisga'a could probably prove a commercial right on oolichan but it is very doubtful that they could prove a commercial right on salmon. Even if they could prove a commercial right, it is not an exclusive right such as has been granted in the Nisga'a treaty. In the 1996 case of Gladstone, the Supreme Court of Canada affirmed a right to harvest herring spawn on kelp for the Heiltsuk, and in that case the court re-endorsed the Magna Carta and the public fishery. They said aboriginal rights were not intended to extinguish the common property right to the resource.

The resource is big enough for us to share. There is not enough for everyone in British Columbia but there is 30 per cent already in the fishery. On the law, we would prefer to go to court any time on these issues than trust either the federal or provincial governments to deal with us fairly.

Senator St. Germain: Senator Comeau, who happens to sit on the Fisheries Committee, brought up the aspect of the commonality of the fishery, that it does not belong to anyone but it belongs to everyone. Do you see a court action being taken in regards to the fishery itself, if the agreement is passed in its present state?

Mr. Eidsvik: We filed an action in B.C. Supreme Court against the treaty almost a year and a half ago. We will proceed with that action through to the end.

Senator St. Germain: Has it been delayed because the courts do not want to deal with it until the agreement is in place?

Mr. Eidsvik: That is correct. The court basically said that looking at this treaty right now before it has been formally passed would be interfering with the legislative process, and the courts are extremely hesitant to do that.

The reality is, though, that we do not want to go to court. The Nisga'a do not want to go to court. No one wants to go to court. We thought there was a better solution, but things did not work out and that is what courts are for. When you have irreconcilable differences, you go to court. This and many other issues about fish in the Nisga'a treaty will end up in a courtroom.

One of the big problems with the fisheries component of the treaty is a problem of understanding. I do not understand it. The experts in the industry do not understand it. Our legal team does not understand it. The lawyers who write just on fisheries issues do not understand it. Maybe the Nisga'a understand it. Certainly the federal government officials we talked to do not understand it. Where there is misunderstanding, there is fertile ground for litigation, and I think we will see litigation on the Nisga'a treaty fisheries issues for decades to come, even if we lose on the public right issues. There will be litigation about who gets what fish, what fish is supposed to be counted where, who does the counting, those sorts of issues.

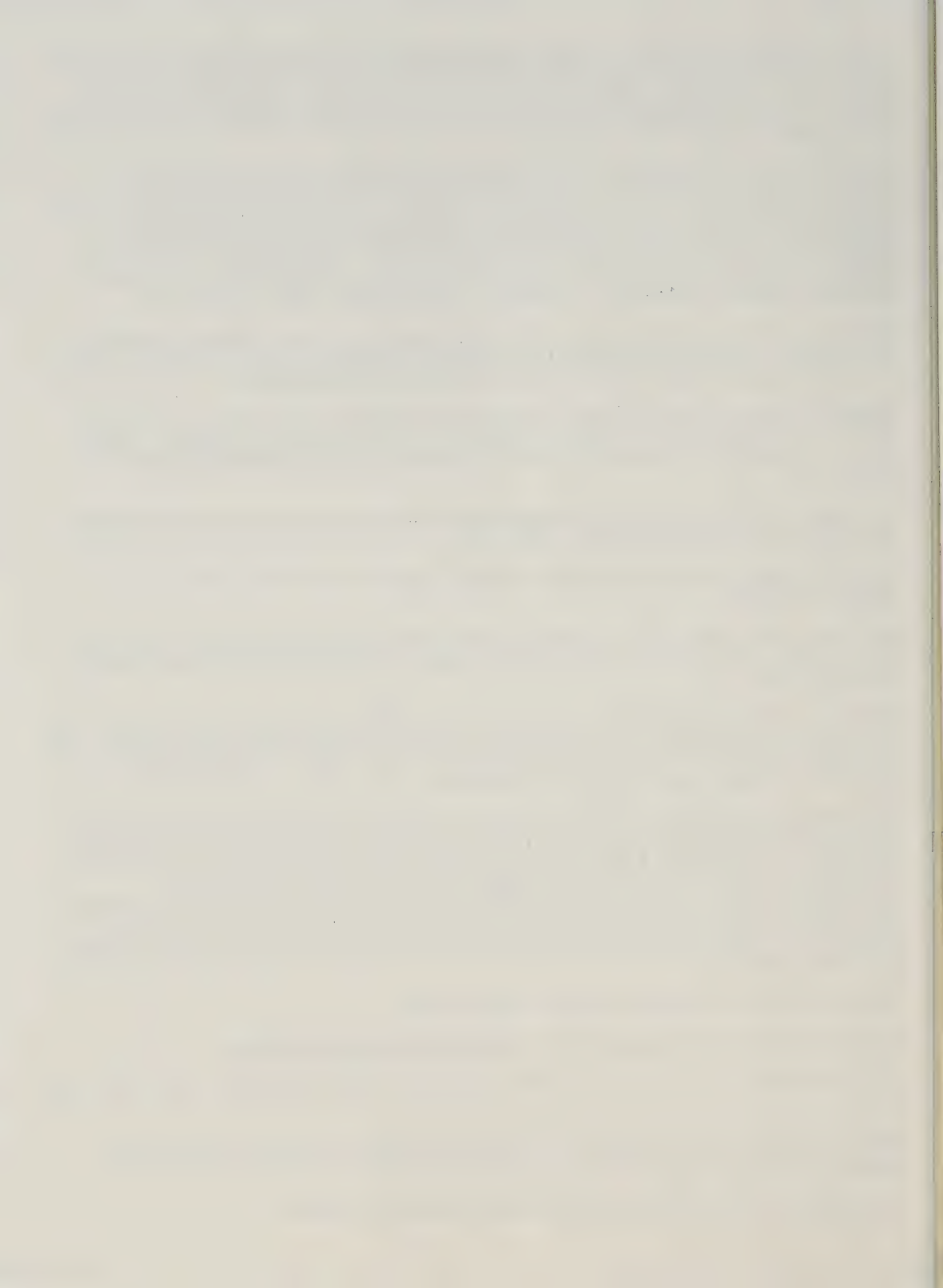
The Chairman: I just want again to refer you to the document.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, I find it strange that you are always clarifying.

The Chairman: I am a senator equal to any other senator here in right to ask questions. Are you objecting to that?

Senator St. Germain: No, but the fact is that normally other senators are given the opportunity to question.

The Chairman: I have led with your side time and time again with witnesses.



Senator St. Germain: That is fine.

The Chairman: And, very occasionally, I have some comments to make.

I will just ask you about chapter 8, the fisheries chapter, and the role of the minister in dealing with issues. Do you have the document there?

Mr. Eidsvik: The treaty itself.

The Chairman: Page 117 and the preceding pages of the Nisga'a Final Agreement set out the process, and then it comes to the review of the recommendations of the Joint Fisheries Management Committee, which the minister is to take into account. It refers to conservation requirements and the availability of fisheries resources, Nisga'a preferences in respect of methods, timing and locations of harvest throughout the Nass area, utilization of the fisheries resource for the benefit of all Canadians, efficient and effective harvesting of fisheries resources, requirements for integration and efficient management of all fisheries, accepted scientific procedures for management of fisheries resources, and any other matters that the minister thinks appropriate.

Do you believe that the commercial fishermen will have the opportunity to make representations to the minister, or do you think you are excluded from a process under which the minister will deal with the Joint Fisheries Management Committee?

Mr. Eidsvik: It is difficult to see how the committee will evolve. I see that there are no commercial or recreational fishing representatives on the joint management committee. I would expect we could probably still have the occasional meeting with the minister.

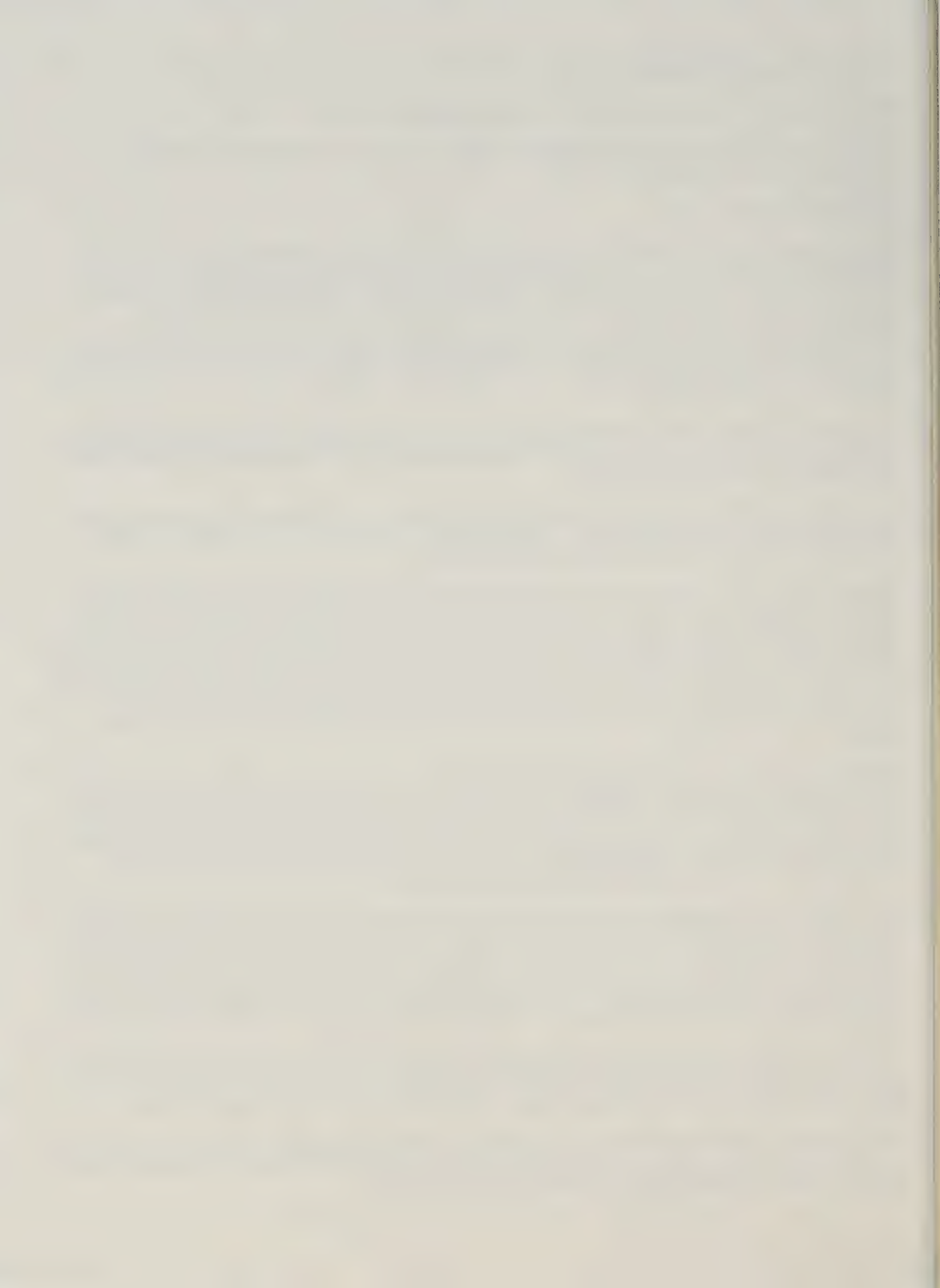
In some ways, it is not a bad model, where DFO sits down with aboriginal groups and other Canadians to establish fishing plans. In fact, the Sparrow decision requires the federal government to consult with aboriginal groups. It does not mean a veto but it means they must sit down and take aboriginal concerns about the fishery seriously. Where we have a problem is when the process gets so bulky, like this one is, it handicaps the minister's ability to move quickly in the season, and it does tend to exclude some people because now you will have an aboriginal group sitting down privately with federal and provincial officials, creating a fishing plan for a common property resource without the involvement of other people.

Perhaps I can give you, as an example, how the herring fishery works in B.C. Right after the herring fishery closes in April, the first meeting we have in May is to review the fishing plans of the previous year. Those meetings include aboriginal people and commercial fishing representatives. The meetings seem to be growing now to include recreational users. Those meetings carry on all through the season. They look at the whole coast and determine where we can and cannot fish during a year. You see involvement of everyone in a fairly consistent and easy manner.

How is DFO going to handle fisheries plans and management plans going on with dozens of different aboriginal groups up and down the coast? Fisheries officers on the water are trying to decide what law to enforce in a particular area. Do they look at the Fisheries Act? Do they look at this agreement? Do they look at some regulations that may be passed by the Governor in Council relating to this agreement? It is a mess. Fishery officers already have a very tough job. DFO's rate of successful prosecutions is already extremely low because of all the technicalities to get off. We would prefer to see this process simplified.

That does not mean that aboriginal people should be excluded from the consultation process. They have a legal constitutional right to be there, and we have an obligation to make sure that happens. However, I think we have gone too far in the Nisga'a process. I think that institutional paralysis will result.

The Chairman: I should like to point out to my colleagues that the committee is made up of six members -- two from the Nisga'a nation, two from Canada and two from British Columbia. The Nisga'a are not a majority of that joint management committee. That is paragraph 79.



Mr. Eidsvik: No, I was not saying that they were, Senator Austin.

Senator Andreychuk: Your basic concern in this agreement is not that the aboriginals will have their continued rights to fish for their own food. If I understand, you are more concerned about the commercial aspect.

Mr. Eidsvik: That is correct.

Senator Andreychuk: In that case, if I understand you, you are concerned that the government will not move quickly enough.

Mr. Eidsvik: That is one of the concerns. Maybe I can deal with it quickly. Last week we were in the Federal Court of Canada on an injunction application by an aboriginal group near Prince Rupert. They were arguing that DFO did not consult with them properly and that DFO did not give them enough money so that they could consult properly. That is only under the Sparrow guidelines, where there is not a formal process but there is a serious obligation to consult meaningfully.

Now we have got 30 pages or 40 pages in the fisheries section telling DFO what they have to do and how they have to interact. If I cannot understand it, if my directors cannot understand it and if our lawyers cannot understand it, we are heading back to court more frequently. We may end up in the type of situation that exists in the United States where the court actually runs the fishery. Certainly, it is not something that we would be looking forward to here.

The Chairman: There was a case, Senator Andreychuk, in the state of Washington, where the courts awarded the Washington aboriginals 50 per cent of the commercial fishery, based on their historic rights.

Senator Andreychuk: I read through and I found curious language from a legal point of view, that the minister shall attempt to come to an agreement. He would have to make reasonable efforts, and that is time consuming. Does it give you any concern that conservation is missing in the agreement? I would have thought that the agreement would have said conservation was paramount to all the other obligations that the minister has. Do you feel the same way? Are you simply arguing that there should have been more co-management and less bureaucracy?

Mr. Eidsvik: Yes, senator, and I do not know anyone in the fishing business, be it a recreational, aboriginal or commercial fisherman, anyone who is solid in any of those sectors, who would not say other than that conservation is first. I think the intent of this agreement is to create a serious conservation regime. The problem is that the Nisga'a Final Agreement is just plain too bulky and difficult. If you duplicate it with 100 other groups or 50 other groups throughout B.C., it will be terrible.

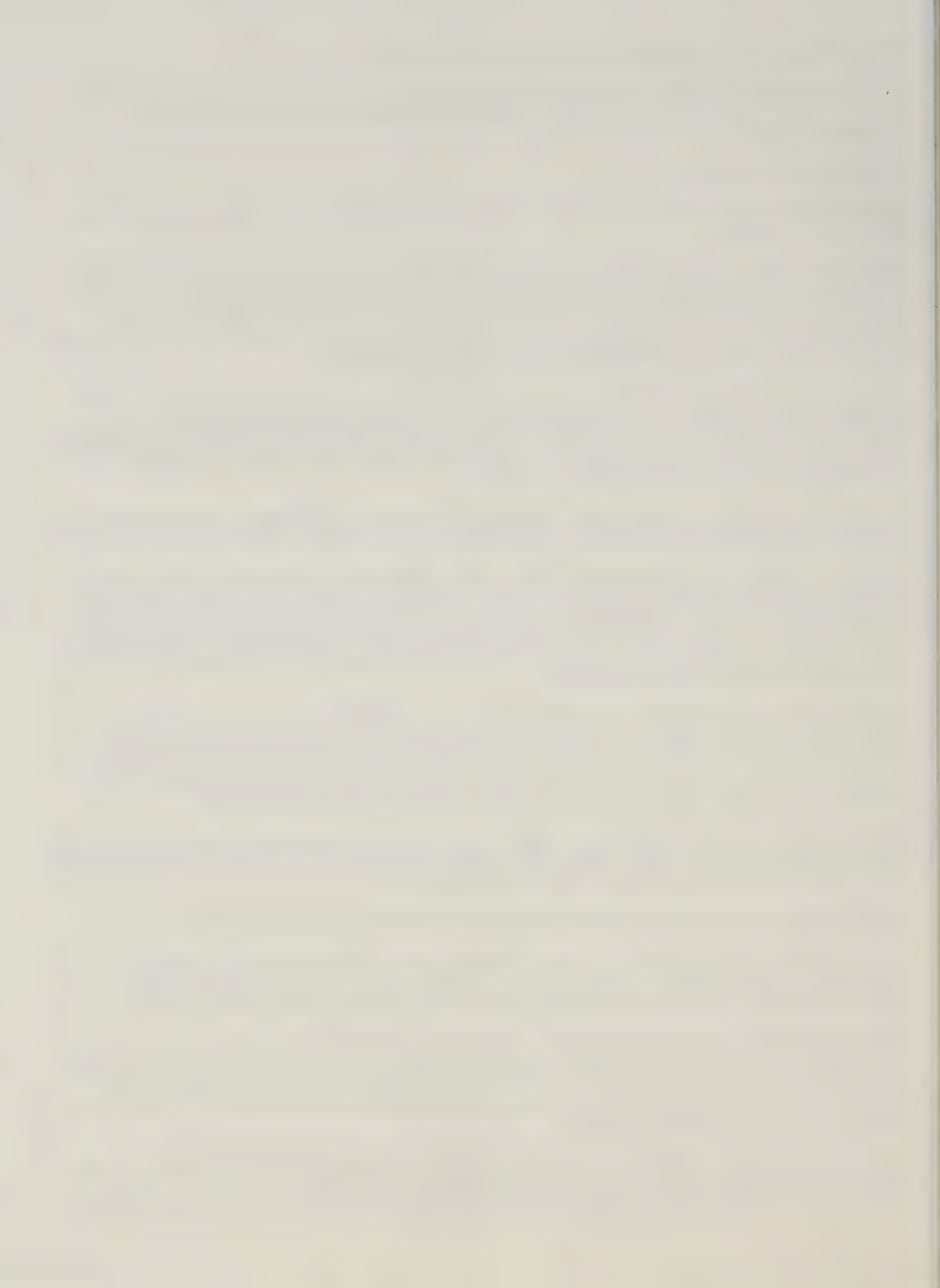
DFO is already completely stressed with trying to meet the Sparrow consultation requirements. This will finish the department. Talk to John Fraser, the ex-speaker of the House of Commons, about it and I think he will confirm what I am telling you. It is an alarming precedent.

The Chairman: I should like to hear from Mr. Fraser. He would be an interesting witness.

Senator Tkachuk: I have a question on the consultation process, which has been quite a topic of conversation in this committee. Was there a fair consultation process with involvement by other stakeholders in the Nisga'a treaty negotiations? What is your view of the process that took place?

Mr. Eidsvik: Madam senator sitting beside you commented earlier about the need for us to go to Access to Information. DFO used to have Access to Information people who were not that good, and we used to get a fair amount of information out of them. The only information we got about the Nisga'a treaty is that it was being negotiated. That was from leaked documents from certain officials. There was a very good secret screen over those negotiations.

We still want to see the study that DFO paid for that takes the Nisga'a precedent and applies it to other fisheries up and down the coast. That is of prime interest to us. We insisted on that study. They finally agreed to do it in 1993 or 1994. They paid a lot of money for it. A very good scientist was hired to do it.



When the study was done they told TNAC that it was part of the negotiations and we could not see it. The negotiations have been over for more than two years, and I still have not seen that document.

Our members who are fishing on the Fraser River want to know what will happen to them if the Nisga'a treaty precedent is applied coast-wide. They want to know if they should start bail out now and start looking for another job. I cannot give that answer because DFO will not give us the study. That is just one example of how bad the consultation process was. There is the saying about mushrooms fed in the dark. I think it really applies, and I do not think there is anybody on the TNAC committee from any resource industry that will tell you differently.

Senator St. Germain: Did I hear in your delivery that, if this authority were delegated as opposed to being constitutionalized, you would have no problem with it going forward?

Mr. Eidsvik: I did not say that, but at least, if our fears prove true, then you guys could come back in 10 years or five years or two years and take the authority away. No, the Minister of Fisheries needs to be the manager and DFO officials need to be the guys doing the science and enforcing the law. That is our preference.

Senator St. Germain: Have you been given the opportunity to sit down with the people that negotiated at all? I am not challenging what you are saying, but in any conversation that I have had with them, the representatives of Nisga'a have clearly stated that the minister is definitely in charge of the fishery as far as they are concerned. I am not putting into question your testimony here today, but I am hearing two different things, Mr. Eidsvik -- one from the Nisga'a and another from you.

I think that you have a responsibility to represent your organization, but I think the Nisga'a have clearly stated that they feel that they will be held responsible to the Minister of Fisheries in regard to the fishery allocations. They also believe that conservation will be first and foremost. That has really been hammered home.

It is unfortunate that it has ended up like this. You are representing a coalition of fishermen in B.C., and we are getting these two conflicting positions. I do not know how we resolve this in the future. I have strong feelings that this will most likely go forward and it is of great concern. I know how emotional it is in the fishery. When I was in the other place, I represented Mission--Port Moody, where many gillnetters on the Frasers were severely impacted by cutbacks. Perhaps this is more of an observation, but that does exist.

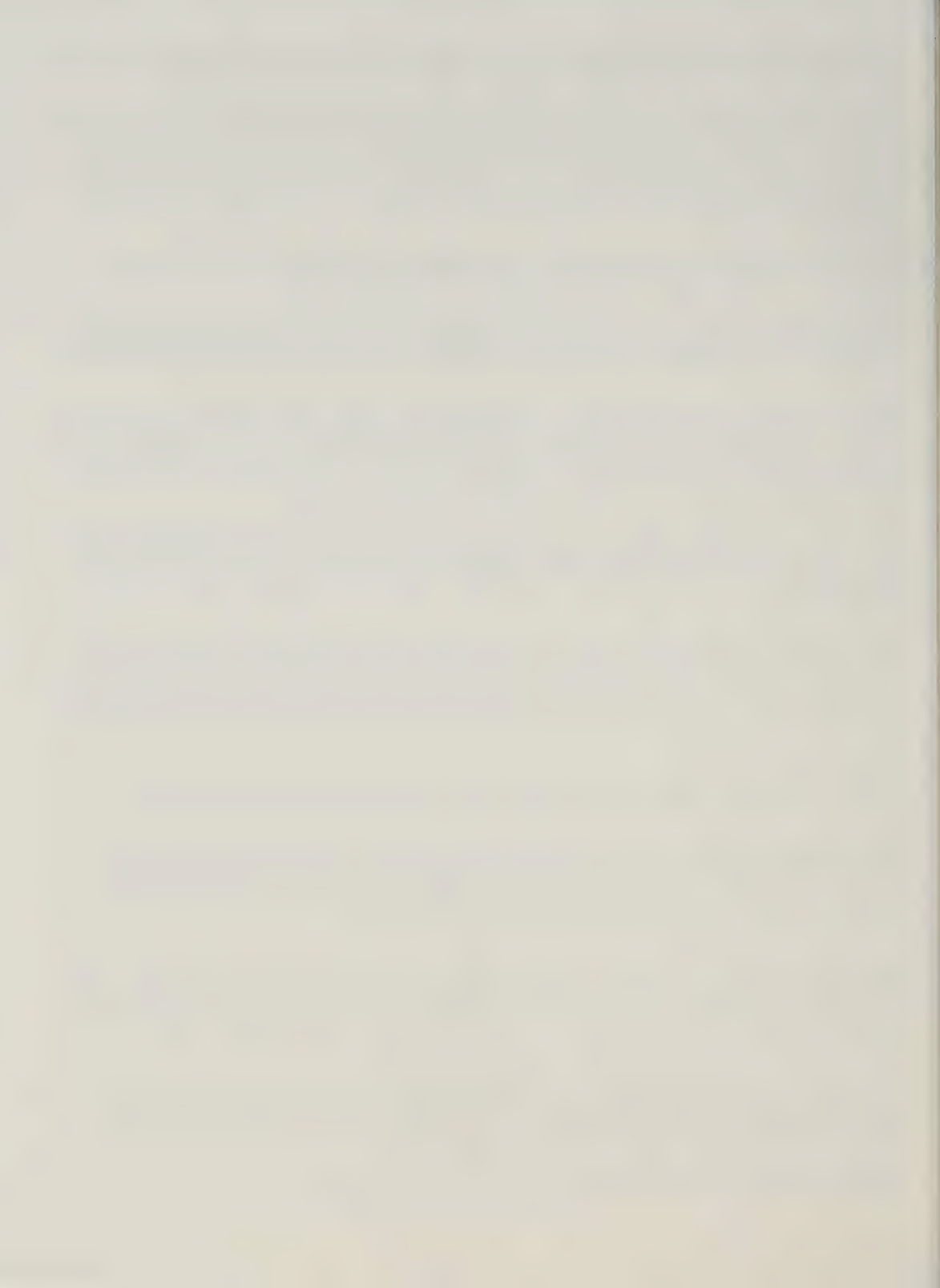
I think if you talk to the Nisga'a people that are here right now, and there are many of them in this room, they will, without hesitation, say that their fishery will be controlled by the Minister of Fisheries.

Mr. Eidsvik: It puts everyone in a bit of a difficult position. You are put in the position of having to argue about Nisga'a intentions. I do not think that that is appropriate. I believe that every Nisga'a involved in this process has the best intentions for the fishery. However, if my fishing partner, with whom I own part of a boat, were sitting beside me, I would not let him enforce the fishery, even though I think he is the most trustworthy guy around. It is a conflict of interest.

You simply cannot have a financial interest in the fishery and be in charge of managing it. DFO fishery officers are required by law to swear an affidavit that they have no financial interest in the fishery. We have had too many incidents. Mr. Tobin insisted when Canada signed the agreement with the EU over the turbot war that the observers and monitors on the EU boats had to be impartial and independent from the EU.

I do not think it says anything bad about the Nisga'a to say that they are put in that difficult position. You simply should not be put in that position. I would not put the Nisga'a in that position; I would not put my friends in it; I would not put anyone I know in it. That is why I want DFO enforcing the law. That is a roundabout answer, but it is a difficult question to answer.

Senator St. Germain: I know it is difficult.



The Chairman: Mr. Eidsvik, I am sure you know the provisions of Chapter 8, but because of your evidence I should like to point out that under the general provisions, conservation is the first obligation of DFO. On the question of sale, paragraph 67 reads:

Any sale of non-salmon species and aquatic plants harvested under Nisga'a fish entitlements will be in accordance with federal and provincial laws of general application and any Nisga'a law in respect of sale of fish or aquatic plants.

Paragraph 68 reads:

Subject to this Agreement, the Minister is responsible for the management of fisheries and fish habitat.

Paragraph 73 reads:

In the event of a conflict between a law made under paragraph 72 and a federal or provincial law of general application, the federal or provincial law will prevail to the extent of the conflict.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, in fairness, paragraph 89, however, indicates:

In considering recommendations of the Joint Fisheries Management Committee, the Minister will take into account:

conservation requirements and availability of fisheries resources.

Speaking from an environmental point of view, I would want it reinforced so that there is no ambiguity that conservation is the prime account, not the other issues of effective management of the fisheries. The survival of the species, I think, should be everyone's first consideration. It is not clear here in a way that I think it should be. That is the environmental point of view on that section.

The Chairman: I believe the authority of the minister in terms of conservation is paramount, but we can delve into that.

Mr. Eidsvik: You referred to paragraphs 67 and 68. Paragraph 71 says:

In the event of an inconsistency or conflict between a Nisga'a law made under paragraphs 69 or 70 and a federal or provincial law, the Nisga'a law will prevail to the extent of the inconsistency or conflict.

Paragraph 69 deals with the distribution of Nisga'a fish entitlements, who is authorized to fish, the trade or barter of fish, the designation and documentation of fishing vessels, the identification of those vessels, and other matters agreed to by the parties. Paragraph 70 deals with the Nisga'a government establishing and administering licensing requirements and the documentation of people. Those laws, the Nisga'a laws, prevail to the extent of an inconsistency. That is clearly an abrogation of federal authority.

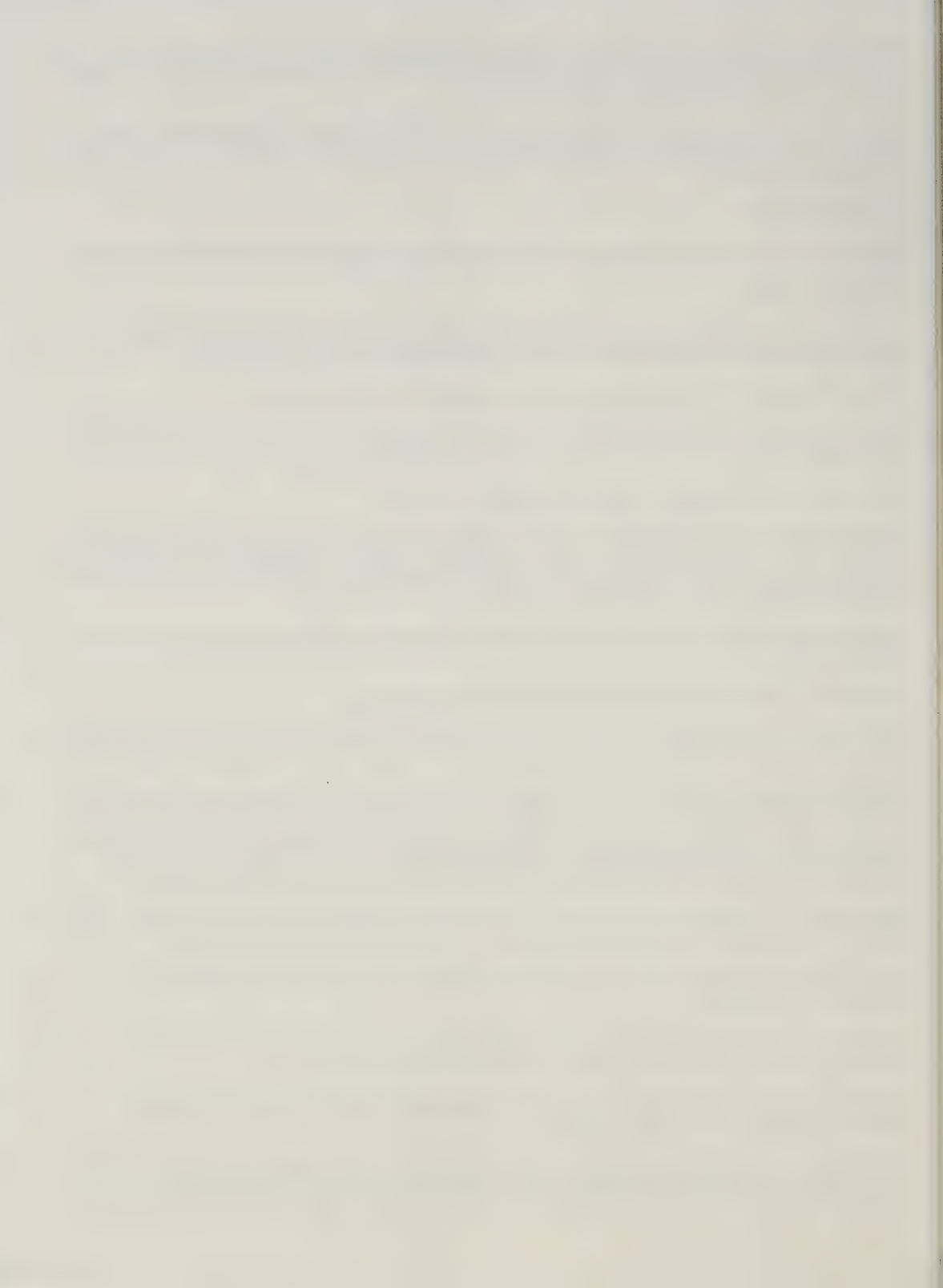
The Chairman: What you are reading applies to their allocation. What I read applies to the right of sale, which is controlled by federal and provincial laws. You had remarked on the question of sale.

Mr. Eidsvik, you raised a number of very interesting issues for us, which we will consider. We appreciate your submission.

We have as our next witness Ms Mary Dalen. We have 20 minutes. I will ask Ms Dalen to come forward. If we cannot finish with her today, she can come back tomorrow.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, Mrs. Dalen has apparently booked a flight at 8:45 tomorrow morning, so that puts her in a difficult position.

The Chairman: The committee could meet again at 3:30 tomorrow afternoon, if it is your wish, and the witness could catch a flight at 6:20 tomorrow and still be home tomorrow, if she wishes. It is very much in your hands. As you know, I am in the hands of senators as to how long questioning of any witness



takes. We have arrived at this point. We could hear her evidence, or we could wait until tomorrow, or we could take her brief as submitted. If she wishes to go home, I would suggest that she address the evidence and that we take her brief as submitted.

Ms Mary G. Dalen: I will do my presentation. I think I can do it in 20 minutes. I have maps and evidence of my father's papers and evidence of the overlap, and I will briefly run through my brief. I sent my brief ahead, but there are mistakes in it. I am sorry. I misprinted because I was in a hurry. I did not really know I was going to come. I was hoping that the university professor who was here would stay so he could hear what I have to say, because I think what I am going say is important.

Honourable senators, I was born and raised in the village of Cedarvale in the province of British Columbia. I should like to thank the Senate of Canada and the legislative clerk, my husband and son, and my friends in New Hazelton for enabling me to come here. I was given encouragement and good wishes from my family and friends in Vancouver.

I live close to where the Nisga'a people are claiming lands as their own. I will elaborate on how close these claims have become with maps and with history as to how our grandparents and parents lived and how they were able to go through the transitions from their way of life to the European way of living. The maps and other material with this brief belong to the Meanskinisht Village Historical Association and are not to be distributed outside of the Senate. That is because we, the directors of our association, paid for them and restored the history of the Meanskinisht village on our own time and with our own money, without government help.

The Chairman: I have to tell you, Mrs. Dalen, that anything you give us is public and is available to the public.

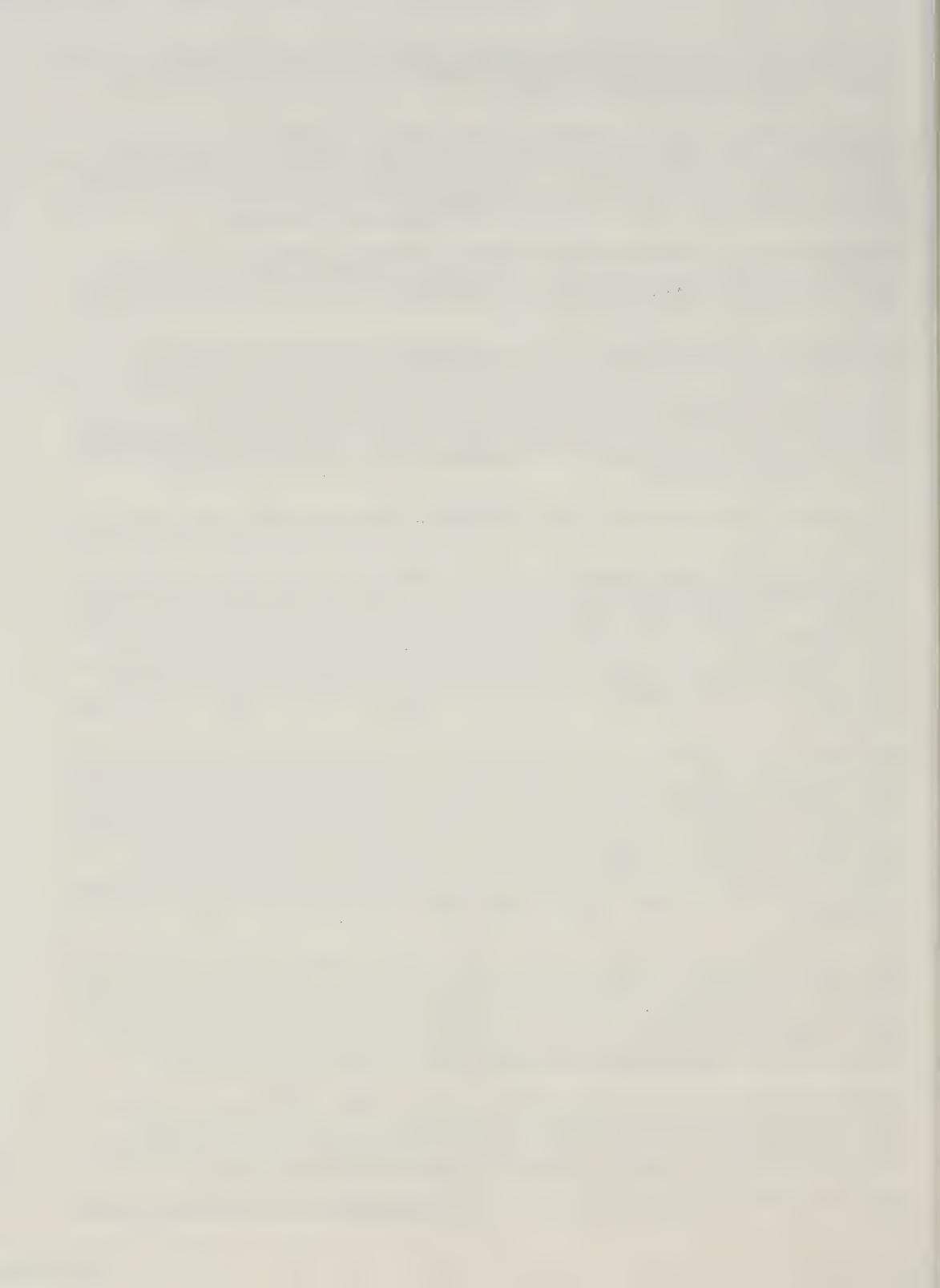
Ms Dalen: Our ancestors and grandparents were able to walk back and forth on family traplines and hunting-ground trails that border the Nass Valley. The missionaries used those trails with guides from our villages. I can see the mountain peak from my place at Aiyansh village. Our family's traplines and hunting grounds, which border the Nass area, have an overlap with the Nisga'a people's land claim. These lands were used by our families from generation to generation. No one in my family has written documents stating that they have given them up. These areas were used for our survival, especially during the two world wars when food was so scarce. We can prove use and occupation with my father's documents.

This is the reason I wanted the university professor to stay. The Meanskinisht band and Koonwats Indian Reserve number 7 are situated in the village of Cedarvale. The Meanskinisht village was established in 1887-88 under the guidance of missionary Robert Tomlinson, Sr., and his wife, Alice Mary. The people lived under strict Christian rule. They built their own homes, churches and schools, on their own time and money. The people had a sawmill in the steamboat days and supplied lumber to neighbouring villages. They were tradesmen: blacksmiths, carpenters and bricklayers. They made things with handmade lathes. The women played a great part in the building of this village. They were seamstresses and they also had their own trades. The people worked from dawn to dusk, with a bugler waking them up at 6:00 a.m.

As far back as 1909, some of the Indian people started to acquire land through someone acting as their agent. Our documents show our father and his brothers bought land in 1912. They bought and owned land as their own under the provincial government laws. My father and his brothers also had licensed traplines dating back to 1939, under the name of Josiah Bright and Company, which included his wife and all his children. In 1999, my son and I were able to have those traplines returned to us by the provincial Ministry of Environment, Lands and Parks, under the provincial government laws.

Our local band councillors, their associates and the tribal council office had declared my family all deceased. We uncovered this when someone from the government office handed me my father's documents. It took my son Lyle and me eight years to have those traplines returned to us and to other members of my family who would have inherited them from their parents who were on the list.

Pages 1 and 2 will lead to the Nisga'a Final Agreement. My grandfathers and parents abided by the laws



of British Columbia and Canada. While living under strict Christian rule, they did have a say on the religion they wanted and became Methodist. There was also a council of elders. They also kept their tradition and culture. Indian Affairs kept close rein and were always around keeping census records, and then in 1952 they discovered our people were taxpayers on the lands they lived on, and quickly had the people and their children amalgamate with other bands. Indian Affairs, after coming and talking to our parents and grandparents, who were still alive, inadvertently returned the people to each village under the hereditary chiefs system. Our fathers and uncles became hereditary chiefs and were made to amalgamate in their own villages. I will give you some of the important documents that go with my statements.

I still live on my grandfather's and grandmother's property handed down to family members, and I pay taxes to the province.

I have some comments on the overlap issue. With respect to the north side of Cedarvale, I have documents from my father that clearly state that these lands were used and occupied by our family from generation to generation. This area borders the Nass area. I will show you the area and my father's letter dated 1947.

What is the government going to do with the unresolved issues of the overlap situations, and what measures will be taken to resolve the impasse if the treaty negotiations between the Nisga'a people and other tribal groups prove to be unsuccessful?

We have often heard tribal groups in their land claims say that private lands are not on the table and not negotiable. Why are some private lands caught up, and why do those holding private property feel the threat of losing their lands they pay taxes on to the province? There has been, and still is, a great deal of uncertainty among private property owners. All of my family, who were declared deceased, to my knowledge were not included in any of the land claims. My meaning is that if there is ever a land claim settlement in our area, we would likely not benefit from it. We have also heard that, if and when any land claims or self-government proposals are implemented, those living off reserve will be left out forever.

Our band numbers are used for capital for Indian Affairs and band offices, land claims tribal groups and for government program funding for tribal offices. The benefits of off-reserve Indian peoples are minuscule compared to those on reserve. In cities and towns, there may be low rental apartments and housing for Indian people, but their wages are restricted. If they ever make any more than they need to live in these houses and apartments, they have to move.

People want a land base and individual settlements so that they will not be left out. Indian Affairs does not want to deal with people as individuals. The federal government chooses to deal with aboriginal people as collectivities. Therefore, we are frozen in time under the Indian Act and caught up in bands that deal under a collective system. Individual rights should have priority over collective rights, meaning individuals should acquire land and the benefits they have never received. The federal government must stop lumping people together.

There are those who have negotiated treaties and land claims. If they are successful, it will hurt the people. The government will create self-government and will leave out those who they choose not to be on their eligibility enrolment list.

When individuals speak out, they are left in dire straits, completely ignored by chiefs and councils, the First Nations native leaders, the negotiators and the associations. Life is worse than living under the old Indian agents from the Department of Indian Affairs. Stepping back to our grandparents' days, where is the legality of Indian agents watching the people off reserves, taking census and segregating the Indian people listed under the Department of Mines and Resources, Indian Affairs Branch?

Honourable senators, why can individuals not have individual claims, specific claims, within the areas where they were born and raised? Indian Affairs has our individual numbers. All some of us want is lands that were taken from the people and made into reserves. In some areas Indian Affairs did not have consent to add lands to reserves. Indian reserves do not belong to individual Indian people. Indian



Affairs holds the underlying title to all the Indian reserve lands.

I will speak about the Nisga'a Final Agreement and Crown lands. Crown lands have always been there for all Canadians to use. Crown lands should be left as they are, in the care of provincial and federal governments. I am concerned to see the negotiators from both federal and provincial governments give the Nisga'a ownership of huge areas of lands and its resources. That is my concern on any land claims issues. It is the concern of many people in this area who are not willing to give up Crown lands.

Governments should not willingly expand Indian reserves. Indian reserves should be given back to the Nisga'a people without expanding those lands. Their settlement should come to a conclusion and not be given 20 years to implement their tax system and still receive their benefits and millions of dollars in settlements to the collective tribal council. Where does that leave the average, grassroots Indian people, especially the people who do not have very much and those who live off the reserves?

If the Nisga'a Final Agreement bill is to be legislated, section 35 of the Constitution is mentioned throughout the final agreement, and they are protected under section 35. In my view this is not a final agreement. It is a constitution of special status for 5,000 people, half of whom do not live on reserve.

The Nisga'a deal is a third order of government. Their justice system and their own police system should be considered. Land claims and treaties should be final and government responsibilities and obligations after settlement of agreements should be the same for all citizens. The sovereignty of Canada must be upheld. With all due respect to the honourable senators, it seems like governments are losing a grip on democracy in this country.

Honourable senators, the Nisga'a Final Agreement, the Nisga'a deal, in my view, is an agreement that should not be passed in Parliament as it is written. Only you, honourable senators, can decide to have the members of Parliament make the changes needed.

Many people will be hurt if this deal goes through. Some people will not know what is at stake for them until it hits them square in the face. Then it is too late. Nothing can be done for them.

It is in the best interests of the band members for the Minister of Indian Affairs to ask First Nation native leaders to return the loans and administration costs for negotiation of land claims. We have found that the burden of land claims costs are left for the band members to pay in our area. The grassroots Indian people are asking the federal government for accountability and asking questions on where is the money allotted for them.

The people are getting tired to the point of complete exhaustion trying to get somewhere on this earth. They are tired of watching the First Nations native leaders, chiefs and councils get rich before their eyes, while land claims keep people from moving on. There should be a cap on these negotiations of land claims. The time limit and the cut-off date and the burden of bills should not be put on the band members, who are left holding the bag. They did not see any of the money.

When I got my father's traplines back, the band I belong to took it away from us again. The tribal council office declared us all deceased. Mike Scott, MP for Skeena, wrote letters on my behalf to the Ministry of Environment, Lands and Parks. It was a very lengthy process with a lot of paper work. I signed an affidavit.

My father bought land in 1912. I have his documents here. I have proof of how much they paid. I have proof of the lease they paid. My Uncle Sam, in 1912, paid \$254.30 plus taxes plus transfer costs.

The Chairman: We are unfortunately out of time. Senator St. Germain would like to ask you a brief question, and then we will end.

Senator St. Germain: Mrs. Dalen, I complement you because I know how tough it is as an individual to make a presentation of this nature and express your concerns without any legal assistance or anything. Is everything that you have here what you want us to see as a committee? Are you satisfied with your presentation?



Ms Dalen: I have a map here that shows the overlap.

Senator St. Germain: Would you be prepared to leave that map with us?

Ms Dalen: Yes, a photocopy.

Senator St. Germain: Would the Chair accept this and put this on the record as being part of the presentation?

The Chairman: Yes, it is part of the presentation. We have copies circulated to the senators, so everyone has a copy.

Ms Dalen: I should like to have this overlap returned to the family. I do not want to negotiate anything. It belongs to my family, and I want it back.

Senator St. Germain: Is it on private land, Mrs. Dalen?

Ms Dalen: It is on Crown lands. As my father said, it has been used from generation to generation. These letters are dated 1947.

Senator St. Germain: In view of the time, we will have to stop here, but the chairman has recognized that that map will form part of the record. I should like to thank you, and I am sure everyone thanks you for your presentation.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

---





Français

# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 6 - Evidence, March 22, 2000

OTTAWA, Wednesday, March 22, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 5:45 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Jack Austin (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are resuming consideration of Bill C-9. We had as a witness before us yesterday Ms Mary Dalen, and while she presented her brief, she did not have an opportunity to be questioned by senators. If I could ask Ms Dalen to take a seat at the witness table, we will continue.

I will ask Senator St. Germain to ask the first question.

Senator St. Germain: Ms Dalen, I apologize on behalf of the committee that we have had to ask you to stay on because we did run out of time yesterday at the hearings. We have received your presentation to the committee, and I should like to thank you again for having travelled this far to make this presentation.

One thing that you brought up was the question of your family traplines. How is this agreement going to affect the ability to utilize these traplines, if it is going to at all? Can you explain that to the committee?

Ms Mary G. Dalen: I will present to you a map. My father has a letter dated 1947 that says that the traplines were handed down to them from generation to generation, and that meant that it was long before the missionaries or the Indian agents arrived. It looks very small.

Senator St. Germain: Is it this area shaded in green?

Ms Dalen: Yes.

Senator St. Germain: Part of your trapline is in that area, is that right?

Ms Dalen: Yes, but that area is not only a trapline. It is used for sustenance purposes -- hunting grounds and basic food sources.

Senator St. Germain: I gather that that small area -- it is small on the map -- is one of the areas of overlap that concerns you and the aboriginal people that live in Cedarvale.

Ms Dalen: Yes, and the surrounding neighbourhood.



Senator St. Germain: Mr. Chairman, I do not know how many questioners there are for Ms Dalen. I will pose only one more question. My question is with respect to accountability.

You spoke in your delivery yesterday of accountability in regards to the administration of bands. Your people have basically been off reserve for a number of years.

Ms Dalen: All our lives.

Senator St. Germain: Is your concern for other people mainly? Is that why you brought up the question of band leadership possibly not being accountable to the rank and file or the members of the band?

Ms Dalen: That is part of it. All my life, I have lived in Cedarvale, and my grandparents and parents lived off reserve. They leased their land and this is how it went. They agreed to have Robert Tomlinson, Sr., take all the lands on both sides of the river, and then they cleared the land. This land I am pointing to on the map was not unoccupied before. It was occupied by my father's people -- my father's paternal ancestors. My father's family was there already.

Senator St. Germain: And Mr. Tomlinson was the minister.

Ms Dalen: He was the Anglican Church minister. That is the way they set it up to avoid living on reserve.

Senator St. Germain: To avoid living on reserve?

Ms Dalen: Yes.

Senator St. Germain: For what reason? Was this the accountability reason, or was it that they just sought to live off reserve as a different way of life?

Ms Dalen: What Robert Tomlinson said was that he did not want the people to be treated the way Indian Affairs was treating people.

On the map, this is where my father's family were. The people that were left, the people of Gitlusec, lived here. They had 16 houses of assembly, and the black measles wiped them out. The people that were left lived on the island here. Robert Tomlinson and my grandfathers came down and they cleared all this land here, sectioned it off, five acres each, across the river. Indian Affairs was always around them. They had their own band, called Meanskinisht. I have been working on this since 1979 trying to get somewhere with Indian Affairs. That band had numbers, but Indian Affairs seems to be in denial today that there ever was a Meanskinisht band.

Senator St. Germain: Are these the people they declared all deceased?

Ms Dalen: They thought we were all dead. The band office that I belong to now was the one that declared us all deceased, because of my father's traplines. The traplines are on the Seven Sisters Mountains. I will show you. This is on the Seven Sisters Mountains.

Senator St. Germain: Are the Seven Sisters Mountains in this area here?

Ms Dalen: No, that is the north side.

The Chairman: Shall we include the maps as part of the evidence?

Senator St. Germain: Yes, especially the overlap situation. I think we have a copy of the maps. They were tabled yesterday as part of the proceedings.

The Chairman: Fine. I notice on one of the maps that you submitted to us that your land is on both sides of the Skeena River. Is that a correct understanding?



Ms Dalen: Yes. There were two families of Brights; one was my grandfather, Nathaniel Bright, who married into my father's family. There were two families of Brights because my father's uncle liked the name Bright, so he took the name. There were two huge families with the same name. Before that they had Indian names. I am registered on my father's traplines that I was talking about yesterday, which we finally got back last year.

The Chairman: Are you status under the Indian Act?

Ms Dalen: Yes.

The Chairman: And what is the tribal community that you belong to?

Ms Dalen: I belong to my father's village band, the Gitwangak band.

The Chairman: And they are?

Ms Dalen: Gitxsan people.

The Chairman: I should like to ask the same question that Senator St. Germain asked in order that we can understand clearly. You came to talk to us because your concern about the Nisga'a treaty is what? I do not want to put words in your mouth.

Ms Dalen: I am afraid that it will act as a template for the Indian people, especially individuals like myself. My father acted as an individual. He abided by the laws of Canada and British Columbia, and so did my grandfather.

The Chairman: Could I put this to you, Ms Dalen? Your fear is that if the Gitxsan entered into a similar agreement, it would give powers to a tribal council to take rights away from you.

Ms Dalen: From individuals, yes.

The Chairman: If there are no other questions, I thank you very much for appearing both yesterday and today and assisting us with your evidence.

Honourable senators, our next witness is Alex MacDonald, Q.C. I might say, as he is coming forward, that by my recollection he served as attorney general for British Columbia from 1972 to 1975.

Mr. Alex MacDonald: That is when I gave myself my Q.C.

The Chairman: That is not an unprecedented thing for politicians to do. When you are ready, I would ask you to proceed.

Mr. MacDonald: Honourable senators, I come to speak to you about the constitutionality or lack of it of the Nisga'a agreement. I do not want you to think for one minute that I do not believe in negotiations with native bands or that I do not believe in affirmative action programs on the basis of need -- not the legalities, if I may say so, but on the basis of need. As attorney general, when I had the honour of being in the legislature with Frank Calder, one of the first things we did was to --

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I know of Mr. McDonald's background. Would not it be appropriate in the circumstances for him to give us a line or two or three about his background? We know him in several capacities, but I think for the purposes of the record it would be appropriate for all the committee members to have his record. I have not heard or seen him for a long time.

Mr. MacDonald: I am a former member of Parliament, and I served time in the B.C. legislature for 26 years, which is quite a long time to serve. I have been a practising lawyer. I have been in the Supreme Court of Canada many times. I taught children at the University of Simon Fraser for 10 years, among other things, on the Constitution of Canada. I had, incidentally, native children there, native young people, in my classes. I established a law school when I was attorney general and insisted that there



should be native applicants. Some of them did extremely well, and we have had a distinguished judge as a result. As attorney general, I set up a native court worker system. I knew all about Frank Calder's case in 1976, and I was pleased with it in the sense that it would bring the problems of native communities to the table. They were being ignored.

Nevertheless, when you have a treaty like this, honourable senators, of 252 pages, and you entrench them in concrete -- I do not think I would have to go further than that. I think you have already heard enough to know what I am talking about. When you make it unchangeable except for a constitutional amendment or agreement, and agreements come at a price, then you have made a grave mistake, and what you have done is in violation of the Constitution.

I know that the agreement says that it is not changing the Constitution. It is. It is allowing a sovereign entity to make laws. They may be minor, or they may be sufficient to send someone to jail on breach of a bylaw -- I do not know -- but that is changing the Constitution.

It says that the Charter of Rights shall apply, and if I were speaking more slowly I would read the section about that, but then it says that the Nisga'a government is a free and democratic government. That comes from section 1 of the Charter, and that section therefore is of no effect. That section allows the limitation of rights like freedom from discrimination, but it says it is subject to limits that are justifiable in a free and democratic society. When this agreement says that the government structure is free and democratic, you have eliminated, for all practical purposes, the Charter.

Because I have to push right along, let me give the main reasons. This is the first time this has happened, and it is almost unbelievable. When Parliament makes a treaty by its legislation that gives power to a group of Canadians -- and I do not mind who they are, whether a very deserving group like the Nisga'a people or a Scottish community or anyone else -- and surrenders some of its own power to a group of other Canadians and cannot retrieve that power because it is cast in constitutional stone under section 35, it is making a grave mistake. We can delegate. Had we done this, I would not be here today. Had we given municipal status to the Nisga'a people, they would be the majority, and they would make the by-laws and so forth, and it would be a delegated power. However, to kiss power goodbye is not only a mistake for a Parliament or legislature to commit, but it is unconstitutional. You are part of the Parliament of Canada. You can delegate your law-making powers. That happens all the time. You cannot abandon them.

Some English judge -- perhaps he was an Irishman, but nevertheless, what he said was true -- said that Parliament is omnipotent in all except the power to destroy its own omnipotence. You are doing that in this treaty. Once it is passed, the 252 pages are cast in stone. If there are problems with their implementation, there is nothing you can do about it.

If it were a municipal act passed by a provincial government, then you know perfectly well, as experienced people, that in three or four years there would be problems with that act and a committee of the legislature would meet and make amendments to the act. You cannot amend this agreement except by a constitutional amendment. The lawyers will take over, and there will be an infinite number of cases as to how far this applies and how far that applies. It is a meal ticket for the legal profession, and not at McDonald's.

The first point I make is that you cannot abandon your power under the Constitution. You can delegate, but this is an entirely different thing.

I have a written brief in here, and you can read it, but someone asked me about the administration of justice because I was an attorney general. If you look at page 81 of the treaty, you find that, temporarily, law enforcement officers can go in to enforce the law. However, there is a section on page 185 that establishes the right of the Nisga'a council to have its own police force and, in effect, its own police board, because the appointees to that can only be recommended by the Nisga'a band, as well as a limited court system.

As attorney general, I was charged with the administration of justice in the entire province. That is mandated in section 92(14). That mandate has now been clipped. The ability of police forces to go in



and investigate is severely limited, if it exists at all. The ability to manage police forces is severely limited. If you gave an ethnic community of any kind not municipal power, but power of this kind, misbehaviour would creep into city hall one time out of 100, but that is very serious.

In any jurisdiction, when someone who was assaulted believes that the powers that be are not investigating the case properly, or are favouring someone, the attorney general has the responsibility to correct that. The attorney general controls police boards. He or she can direct the RCMP to take over investigations in a municipality. In the justice section, the ability of the attorney general to administer justice in the province has been severely clipped, and that is unconstitutional.

As clearly stated in section 17, I believe it is, of the BNA Act, the Government of Canada consists of the Queen, the House of Commons and the Senate. The provincial legislatures are similarly constituted. Every law that is passed, even innocent bylaws, derives through that, which I call the royal prerogative. This bill gives a body sovereignty to make some laws itself without the Queen's assent or Parliament's assent, without it being changeable, which is a violation of the Constitution of Canada or the royal prerogative.

Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms says that everyone is equal under the law and entitled to equal benefits and treatment under the law. Does that apply to this treaty? It certainly applies to the legislation you are now considering. The Charter says "without discrimination." It is inevitable that there is discrimination in this. The most glaring example, but not the only one, is that people ordinarily resident on Nisga'a lands would not have a vote. That is a violation of section 15 of the Charter. That is unequal treatment under the law. In the case of some other native bands, such as Westbank, 1,000 or 1,500 people would be affected. That is a very dangerous precedent to set. A person may be arrested, fined and jailed pursuant to a bylaw, yet have no voice in the government that made the bylaw. That surely is a violation.

Recently, the Supreme Court of the United States, in a case emanating from Hawaii, said that discrimination under the law in denying a vote in a public body is unconstitutional. That was a seven-to-two decision. I say that this special status offends section 15 of the Charter.

Section 15 goes on to speak of affirmative action programs, with which I totally agree. The native court workers program was affirmative action based on temporary need. You cannot call this treaty affirmative action under section 15(2) of the Charter of Rights.

I will talk for a minute about the law that has been decided by the courts of Canada. The famous Delgamuukw case cast a claim cloud over all the lands of the Province of British Columbia. It was for self-government and for lands. It went to the Supreme Court of Canada, which dealt only with the land claim and referred it back for further litigation. It did not touch on the question of self-government. However, the British Columbia Court of Appeal did. In that case, it ruled very carefully on whether sovereign self-governing powers could be granted to any group or community in Canada. The leading judgment in that case, that of Justice Macfarlane, said that in the Constitution there is no room for a third level of government, which this is. It may be limited, but it is there. There is a section in here that says that when any laws of Parliament or the legislatures are inconsistent with this agreement, the agreement prevails. That is a third level of government, and there is no room for it. That was the decision of the B.C. Court of Appeal, the highest current judicial decision in Canada. No other Court of Appeal has touched this question, including the Supreme Court of Canada, and the Court of Appeal of British Columbia has said that it is unconstitutional.

Forget that we are talking about the very fine people of the Nisga'a band and think of doing this for any other group in Canada. This bill says that everyone shall have rights, but some shall have more rights than others. If you had tried that out on Pierre Elliott Trudeau, how far would you have gone? You would have been laughed off the stage. I am sorry to say that that is what is happening in this agreement. It provides for special rights that people in other municipalities do not have, and that is unconstitutional. There is no room in the Constitution to allow that.

Another thing in here that I think is rather cheeky is the provision that says that once the treaty is enacted, a door slams shut. It says that the Government of Canada cannot challenge the validity of its



terms or support a challenge to the validity of its terms. There can be a change of government in Canada. It is extraordinary to say that the new government could not launch a court reference or support a challenge to a certain aspect of this agreement. This is a trap that will slam shut.

I strongly suggest to this committee that the Senate should not reject this but that it insist that there be a reference on the constitutionality of the treaty to the Supreme Court of Canada. That fight is going to come anyway. There are citizens who will launch that case, and it would reach the Supreme Court of Canada perhaps in five or six years. It should not wait that long. The chance to make a reference is now, because once the treaty has been agreed upon, as I say, the trapdoor slams on a reference. That is the logical thing to do. You then carry on with your debate on the merits and the justice and the social justice of what we see before us, but you do it in the light of the opinion of the Supreme Court of Canada. That opinion is coming sooner or later; better sooner. Thank you, Mr. Chairman.

Senator St. Germain: Thank you, Mr. MacDonald, for attending. For clarification, the government you served and have supported in the past is obviously the same government that is now in power in British Columbia. That is just for clarification so that people know the background of your political past.

Mr. MacDonald: I know, senator, but I am an unreconstructed socialist.

Senator St. Germain: I do not happen to be a law professor or a lawyer or have the experience that you have, but I understand that the agreement clearly states that the Nisga'a people will abide by the Constitution and the Charter of Rights in this country. Yet, you are putting it in question under section 15. The agreement, in my understanding, says that, and yet you are saying something different. I have asked the Nisga'a people about this, and they have clearly stated that the Charter and the Constitution apply to everything that they do. Yet, when you talk about section 15, you say that it does not apply.

Mr. MacDonald: If you look at page 18, paragraph 9, it says:

The Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to Nisga'a Government in respect of all matters within its authority, bearing in mind the free and democratic nature of Nisga'a Government as set out in this Agreement.

The exception is if they are justifiable. They have used the same phrase. The Charter is being snookered in this case. "Justifiable in a free and democratic society." Those are the same words. They have said that breaches of rights in the Charter by the Nisga'a government are all right because they are acceptable in a free and democratic society, and this is one.

Do not take that -- I should not talk like that. Do not think that the Charter of Rights will apply. If it applies, how could you deny people the right to vote? I know the voting section in the Charter section 3 applies only to provincial, municipal and federal elections. I know that. However, the equality, the right of Canadians to equal treatment and benefits under the law, is in section 15, and I am sorry to say it is being violated in this case. It does not get violated when you have good programs to help people, particularly in those native communities where the needs are terribly great for land, for cultural protections, and for social advancement.

Senator St. Germain: I thank you for appearing. Thank you for explaining. Do not restrain yourself in any way, shape or form in answering any of the questions. I am sure you will not.

Mr. MacDonald: By the way, I am not retained by anyone. I think it might be too late for that.

The Chairman: It is not often we have an unreconstructed socialist before us. We will not ask you your opinions about the Senate.

Senator Chalifoux: Good evening, sir. It is an honour and a pleasure to have you here before us.

Mr. MacDonald: It is my honour.

Senator Chalifoux: I am from Alberta and have been involved with aboriginal issues in Alberta and



somewhat across Canada for many years. I should like you to explain to me a little bit about policing. In Alberta, several of the reserves have their very own police force. They have been trained by the RCMP, and they are totally controlled by the band councils. They are working quite well. In one reserve in Hobbema, they have a jail that is totally controlled by the band council, working within the Solicitor General's rules and regulations. It seems to be working very well.

If these are used as examples of possible good, regulated police forces within the organizations and within the aboriginal nations in Alberta, why would it not work with the Nisga'a?

Mr. MacDonald: The Nisga'a should have their own police force. The City of Vancouver has its own police force. However, it is under the general law. In the last resort, when things go wrong -- and they will with any community -- the Attorney General and the government under the Constitution have a duty to correct those wrongs. The Province of Alberta retains that today.

I am not objecting to the separate police force in the slightest. I am just objecting to the lack of oversight and superintendence in the general public interest, including that of some of the people of Nisga'a ancestry and some members who are not.

Senator Chalifoux: I have one more comment about the Nisga'a court. We just had one aboriginal judge appointed in the Tsuu T'ina Nation, and there is also one in the Peace River country. They are holding court within the reserves and appear to be doing very well on that. They are able to take and make appeals.

I am reading just a brief on the agreement here, but it indicates that the final decisions by the Nisga'a court may be appealed to the Supreme Court of British Columbia on the same basis as decisions made at the Provincial Court of British Columbia. There are safeguards in this brief. I should like your response on that.

Mr. MacDonald: In terms of court appeals, the safeguard is there. However, if you are trying to protect people through law and order, if you want it put in that way, the investigations are very important. Will they be done properly? The police forces are very important. They are the ones who initiate charges if they are warranted. The prosecutor is very important. The police board is very important, as it has the superintendence over the police. If there is any misconduct or if they are lax about prosecuting a particular person, the police board is there. However, over all is the Attorney General of the province with a responsibility. If things fail, that responsibility is there.

I am not objecting at all to the separate police forces or the courts. That is a very creative thing that Alberta is doing. Certainly you should have native judges. However, the Constitution demands that you have a general, final oversight by the elected representatives of all the people.

Senator Grafstein: Welcome, witness. I found your testimony interesting and stimulating. I was not here the other day when Mr. Doug Sanders from the University of British Columbia gave his evidence, but I have reviewed that evidence and find it distinctly different from yours. I will just point to one or two issues to get your view. Let me read a short paragraph:

The year 1982, then, does represent, I think, something of a watershed, in that we come to terms in constitutional language with the fact of our colonial history and the continued existence of Indian communities within the country that have not been assimilated and who are determined to continue as distinct communities within the Canadian society.

Here is the sentence that is of interest, I think:

Once we constitutionalized those rights in 1982, the older idea of a simple division of authority between the two levels of government was gone.

Mr. Sanders goes on to say:

We also abandoned another fundamental principle in 1982, which is the idea of parliamentary



supremacy, that the Constitution simply divided authority between two levels of government. The Charter represented a major change in Canadian constitutional life by creating limitations on the powers of both federal and provincial governments, something totally different from the scheme of the Constitution Act of 1867.

I take it that Professor Sanders is arguing the traditional position -- and I am not characterizing them fairly -- but the argument that you made has been diluted by 1982, in the Constitution. Could you give us your thoughts about that?

Mr. MacDonald: Whether it was wise or not to say in 1982 that future treaties will be constitutional is another question, but no court has said that you must make a treaty. It is there: you can make a treaty. It does become cast in concrete, and you can do that, but no court has said you must. As a matter of fact, I believe the former chief justice of the Supreme Court, Antonio Lamer, said that you need not make treaties.

There are other avenues. In British Columbia we have the Sechelt band, where the Government of Canada and the province have united to confer municipal status on a native band. It needs joint legislation. That is fine. It is that extra step. Back in 1986, in attempting to warn my own party, I wrote an article for The Vancouver Sun. It is that final step that is so serious. Do not embed the Nisga'a accord in constitutional controversy.

Senator Grafstein: Much of what you say commends itself to me, but I am trying to put it fairly for myself while I deliberate about this.

What you are saying is that if errant governments -- provincial and federal -- decide to proceed by a treaty by agreement, does that agreement not take it out of section 15 in this example and move it to sections 25 and 35? Therefore, it may be politically incorrect, it may be politically undesirable, but one legislature and the other side have come to the conclusion that this is what they choose to do. I do not wish to hear the political arguments. We have heard political arguments. I am trying to wrestle my mind around the constitutional basis of what you are saying.

Mr. MacDonald: Do you think that by crafting into a treaty something that is clearly a violation of human rights, the legislation that authorized the treaty does not need to conform to the constitution? That is what we are talking about here. We have not reached the treaty stage. That must be constitutional. That is what is being tested here and that is what we tested in court. When it gets to that later stage, you are right.

Senator Grafstein: Let me take it the next step. I have agreed, prior to this evidence being presented, that it seems that the Nisga'a constitution and the treaty are deficit in the fact that non-Nisga'a residents on Nisga'a lands do not have the vote. They do, very clearly, have the right to fully participate in making their views felt and to present their viewpoints. They have a right of strong representation. Their views must at least be considered, if not agreed with. We have been told by the Nisga'a representatives that, in effect, that is almost equal to, if you will, rights under section 15.

Mr. MacDonald: Is that equal protection under the laws?

Senator Grafstein: I am not agreeing or disagreeing, I am saying that that is the argument that has been made. I want your thoughts on that.

Mr. MacDonald: The right to be consulted can be very important or it can be nothing, but the right to vote in a democracy is fundamental. I mentioned the example of a bylaw that is passed that affects the zoning of your property or something of that sort, and you have no say. You may disagree with it, but at least you have had your ballot. That is a fundamental democratic right and any infringement of it is an infringement of section 15, which provides for equal treatment under the laws.

Senator Grafstein: Again you have created another issue for me that we have heard but that you put in a different way, and that is the question of paramountcy of powers. Under the Nisga'a treaty, as I read it, the federal government retains, for instance, powers of labour law, and provincial governments retain



their power of labour law. The representative of the B.C. Federation of Labour came here and said it is okay with us because federal and provincial laws apply.

Mr. MacDonald: In labour relations, right.

Senator Grafstein: If you take a look at the other powers that are paramount to the Nisga'a council, what powers do you think are deleterious in terms of giving the aboriginals an opportunity to develop their own lifestyle? What powers are deleterious to the Constitution?

Mr. MacDonald: You are not speaking legally; you are saying what policies might the Nisga'a adopt that were not good policies in terms of social development. Is that correct?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. MacDonald: What might they do? Well, the fact that they can make laws that trump federal and provincial laws is the thing to which I object. If the municipal status was granted and they had the right, with a majority of Nisga'a people naturally, to make zoning laws, to make laws about speeding or not speeding on the highways, I would hope they would be good laws and I would thoroughly applaud that. However, in the next step that you take to give them sovereign power, that is where the unconstitutionality creeps in.

In my written brief I give an example -- as you say, it is innocuous -- about adoptions. It is a power that belongs to the Province of British Columbia and now it is being transferred to the Nisga'a people. There may be a different emphasis here. They are very fine people, but you are setting a precedent when you take the constitutional power of the Province of British Columbia and abandon that to a group of citizens. It is the unconstitutionality that I am speaking of, not the merits or the demerits of what the Nisga'a people might do.

Senator Grafstein: In your view, what then is the difference between delegation and fettering the federal or the provincial government's discretion? In other words, we can delegate the federal and provincial governments to delegate.

Mr. MacDonald: Yes, and take back.

Senator Grafstein: Here they have delegated with a fetter, and you are saying that the fetter makes it unconstitutional.

Mr. MacDonald: Yes, because when you delegate irretrievably you have abandoned. Your great grandchildren, with all due respect, will have this agreement in front of them; they will be voting for federal MPs, and they will not be able to change a word. That is serious. Who knows how it will work out? That is abandoning. This abandons. If it were delegation like the municipal acts of the province, I would be in favour.

Senator Sibbeston: We are in an era in our country where aboriginal rights are entrenched in the Constitution. We have had our courts, including the Supreme Court of Canada, delineating what these rights are, and they have been expanding. The native people, in particular, talk about inherent right to self-government.

I am of the belief that self-government can never be delegated. Do you really understand inherent right to self-government? That is the notion that aboriginal peoples have the same authority, the same government as it were, to govern themselves as they did before non-native people came to the country.

My understanding of the process that we are addressing here is that we are really just giving back to the aboriginal people the rights they held before Canada came into existence. After hearing you, Mr. MacDonald, I wonder if you would consider examining your views to see if you are somewhat paternalistic? You speak too much from your own sense of law and order and you do not give enough credit to the Nisga'a and the other aboriginal peoples of Canada. With the new treaties, they can set up their own self-government institutions and run their own affairs.



By this Nisga'a treaty, you will see aboriginal people basically getting on their feet. We have a bad history in Canada. The status quo does not work. Beads and blankets do not work any more. Are you surprised that we are now venturing into a whole new era where native people finally have their rights and can assert themselves to reach an agreement such as this? Are you not hopeful, through this, that eventually native people will get on their feet and be contributing members of Canadian society through this process?

Mr. MacDonald: Since the dawn of history, no occupied land has not been stolen. No culture has not been a blend. You can go to Ireland today, which is Britain's first colony, and you can speak to the people who have been terribly oppressed by the occupation of the British with their religion and their civil rights. The Irish were forced into immigration and poverty. Their lands were stolen. Would you seriously say that you do not look at the needs of today? In Ireland, if you brought up a question about a land claim, you would be shoved away. They would not hear about it. It has happened all over the world.

I stress again, senator, that I am not opposed to negotiations with native bands nor to working out agreements. I should like to make sure that they are based on need, as I have said, and not on the legalistic particulars of the situation, whatever those may be, but I am not opposed to that. That is a new start in terms of relations with the aboriginal peoples of Canada, but do not go that further step and freeze it irrevocably in constitutional concrete. It is that further step that is unconstitutional.

The Chairman: Thank you very much, Mr. MacDonald, for the answer.

Senator Sparrow: The constitutional aspect, under the agreement, requires agreement of all three parties for an amendment. That means it is very unlikely it would be changed in any event, but if an agreement were reached to amend, would it still require a constitutional amendment? Would the constitutional amending formula still apply if the parties agreed to a change?

Mr. MacDonald: No. The treaty would be constitutional law. If the treaty said that the three parties could amend section whatever, then they could do so. You can amend by agreement with a price. You give out particular rights and then you go to people and ask them to surrender something, to change something. There is a price for that but it can be done.

Senator Sparrow: If there were no agreement of the three parties and the Canadian people through their governments wanted to change something, would that make it a constitutional amendment?

Mr. MacDonald: They would have to change the Constitution and change section 35.

Senator Sparrow: Would it be all of section 35 or that section affecting the Nisga'a?

Mr. MacDonald: I refer to the section that says that treaty rights are recognized and affirmed as if they were constitutional. They would have to change that in a federal-provincial conference. Amending the Constitution of Canada on a matter of this sort is, for all virtual purposes, impossible. There would be a great outcry.

Senator Sparrow: The Minister of Indian Affairs appeared before both the House of Commons committee and this committee. He stated emphatically that the agreement does not amend or alter the Constitution. He would hardly be able to say that without the advice of his legal advisors.

Mr. MacDonald: I know that was said. It was said in the B.C. legislature that it does not change the Constitution. However, at page 18, the agreement states that in the event of an inconsistency or conflict between this agreement and any federal or provincial law, then this agreement will prevail to the extent of the inconsistency.

That is a constitutional change. You have never heard of that before. No other democracy -- Australia, the United States -- would ever write such a thing. That disenfranchises future generations. It is inconsistent with the Constitution, whatever they say.



Senator Andreychuk: What if your position is correct in law? We have seen the agreement go through the B.C. legislature and the House of Commons. No doubt the Nisga'a people have traded away some of their benefits as they saw them to make this compromise. It is a shame that there was not a full and fair debate earlier, but we are sitting here in the Senate.

If we were to do something other than pass this piece of legislation at this time, what in your opinion would be the fall-out, particularly into relations over the next 10 years in British Columbia between the aboriginals and non-aboriginals?

Mr. MacDonald: The fall-out either way is will be very difficult. The expectations of native Canadians are way up in the sky. We have created those expectations. Apparently, 110 per cent of British Columbia so far is under such claims and the expectations are high. I do not suggest that you reject it, but I do say that you get the court opinion first. You can do that just along Wellington Street by a quick reference from Jean Chrétien and his colleagues to the Supreme Court of Canada as a matter of major public importance. Of course, there will be objections from some of the native communities on that, but you are not denying them the benefits of the agreement, the lands and the other things. Much of that is needed and will be well used.

You are asking if it should be a treaty. If we make it a treaty, will that not be an upset with even greater fall-out and huge legal expenses later on?

Senator Andreychuk: If the Supreme Court reference that you are alluding to confirmed that this piece of legislation is fully constitutional, would that satisfy you and all of your worries?

Mr. MacDonald: Yes. I would have to pack up. I would disagree with them, but it would not be the first time that I have disagreed with the Supreme Court of Canada. That would be the law of the land. Everyone would have to be satisfied with it.

The Chairman: Thank you, Mr. MacDonald, for your contribution to the evidence before the committee.

It appears that this is constitutional law advice night in the Senate, and tomorrow morning we will continue in that line. We have some additional witnesses on the constitutional questions that you have addressed. Perhaps you would stay and listen to their evidence.

The next witness was scheduled to be Melvin H. Smith, Q.C., from British Columbia. Mr. Smith has had a long career as a constitutional advisor to various provincial governments in British Columbia, although I hasten to say not to the one that is in office at the moment. Mr. Smith has written to the committee, dated today, advising that, due to ill health, he is unable to travel to Ottawa. He has asked that we hear his former assistant, John Weston, on his behalf. I have no objection, Mr. Weston, to that request. I would ask you to come forward and provide us the evidence that Mr. Smith would have provided.

Mr. John Weston, Managing Partner, Pan Pacific Law Office: I was not only an assistant to Mr. Smith but also a great admirer of him. You will know more when I explain something about Mr. Smith.

Mr. Melvin H. Smith, Q.C., is well recognized as one of Canada's leading experts on constitutional affairs -- something he addresses from the heart as well as the head. He spent 31 years in the public service of British Columbia. A lawyer by profession, from 1967 through 1987 he was the ranking official on constitutional law for four successive provincial administrations. I should add that one of those was an NDP government. He was a key player in the patriation of the Constitution in 1981. When he left the field in 1987, he was the longest serving official on the subject in Canada.

Until recently, Mr. Smith had been spending time as a consultant, a commentator on public issues, a writer and a university lecturer. Mr. Smith had, up to the last minute, hoped to join you this evening in person. However, he is plagued by a life-threatening cancer and informed me at 7:00 p.m. last night that he was too ill to travel. I was both disappointed that he could not address you himself and honoured to deliver words on his behalf. I said that his illness was life-threatening but did not use the word "terminal" for good reason: he was in similar straits two years ago. Buoyed by prayers from a large circle of friends and admirers, he fought back from the brink.



Mr. Smith has demonstrated consistent willingness to stand up against overwhelming odds and challenge the status quo where he feels that it has frustrated Canada's development as a nation. One example was his successful but then unpopular fight against vetoes for constitutional change. Some consider him the father of the Vancouver formula, which, in our Constitution, allows for change to happen carefully but does not suffocate it. According to B.C.'s most listened to radio talk show host and a former B.C. minister in charge of constitutional affairs, Mel Smith has made an enormous contribution to Canada, more than any other person that commentator has met.

With those words, I find myself in the unlikely position of delivering remarks on behalf of someone who was at one time my boss -- someone who acts without fear or favour and someone who is admired by many. As I proceed, please remember that the following words are the remarks of Mr. Smith and not myself.

Honourable senators, I apologize for my absence this evening. I have spent the better part of my professional and a large part of my personal life working to preserve and protect the Canadian Constitution. I regard these hearings as an historic occasion and would have dearly loved to give my comments in person. Poor health has confined me to home, however, and I therefore asked John Weston to convey to you my thoughts on three issues and then to provide a simple but important suggestion.

First, let me comment on the effect of this treaty overall. I am of the view that if this final agreement is an example of the 50 or more land claim agreements or treaties yet to be negotiated in B.C., then, at the end of the exercise, Canadians will wake up to discover that their federal and provincial governments have substantially altered forever our economic, social and political fabric. We will discover that our governments have greatly diminished Canada's public land and resource base, the greatest source of our wealth. They will have turned over much of their taxing power to native bands and will have paid out billions of dollars in cash compensation.

The effect will extend beyond the boundaries of British Columbia, as no native band in the country will be able to resist the temptation at least to consider the reopening of treaty negotiations for other treaties in Canada, none of which provide the entrenched third order of government provided in the Nisga'a Final Agreement. If the agreement passes, we will find that you in the Senate and the other provincial and federal leaders involved will have constitutionally entrenched a native-only commercial fishery and authorized and financed an array of 50 or more ethnic-based governments whose laws supplant federal and provincial laws.

Having just addressed the effect of the treaty overall, I should now like to touch on a specific issue, namely, whether the Charter of Rights will apply to protect the interests of people governed by the Nisga'a Final Agreement. This, Senator Grafstein, touches directly upon your questions. The discussion tends to revolve around the interpretation of two key sections in the Charter and one section in the agreement itself. First, we have paragraph 9 of chapter 2 of the agreement, which states as follows:

The Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to Nisga'a Government in respect of all matters within its authority, bearing in mind the free and democratic nature of Nisga'a Government as set out in this Agreement.

Some people have argued that this clause makes it plain; the Charter applies to all laws to be passed by the Nisga'a legislature. Nothing could be further from the truth. Those words are nothing more or less than window dressing. There is no way, short of amending the Constitution, to dictate how the Constitution will apply to other laws. While this paragraph 9 may have constitutional protection itself, it stops short of expressly amending the Charter of Rights. It is the Constitution itself and the Charter of Rights itself that dictate what laws apply to the Charter.

Another key section is section 32 of the Charter of Rights, which reads as follows:

(1) This Charter applies

(a) to the Parliament and Government of Canada in respect of all matters within the authority of



Parliament\$; and

(b) to the legislature and Government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

There, you have it. The Charter applies to the laws of the Government of Canada and the laws of the Province of British Columbia. Are Nisga'a laws in either of those categories? I do not think so. I doubt very much that the Charter applies.

When the issue comes before the court, as it certainly will, a court will look at those few self-serving words in the treaty I have already mentioned and simply say, "We are not bound by that. We are going to look at the Charter. The Charter tells us to what it applies and to what it does not apply." If there is any doubt, look at section 25 of the Charter, which the committee has been examining tonight. It states as follows:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal people of Canada\$

On both grounds, the Charter of Rights more than likely does not apply to the laws to be passed by the Nisga'a. Anyone who says it does and points to this is merely giving a salve to those who raise the issue. It is an opiate to tell us that everything is all right.

There are people who persist in saying the Charter of rights will prevail even over Nisga'a laws. Even they must confess we have no certainty -- that is, no kind of court decision that deals with this or an equivalent kind of issue. We must therefore put in place some mechanism to facilitate a speedy review by the courts, a review that predates implementation of the agreement. Only then can we, with certainty, avert the disaster caused by bringing an illegal document into law, a document that, like the Berlin Wall, will have to be pulled apart, brick by brick, through endless litigation.

Before I reach my conclusion and recommendation, I should like to address one more question: Does the treaty attempt to change our Constitution? One way or another, the answer to this question is simple. It is "Yes" or "No". If the answer is yes, then a constitutional amendment is required, which can only be done by way of Canada's constitutional amending formula. Constitutions are meant to be basic governing laws that are difficult to amend and are not to be changed, except with great forethought on behalf of the generations of people who will be affected. If the answer is no, if the treaty is not an attempt to amend the Constitution, then mere passage by the B.C. legislature, the federal Parliament and the Nisga'a tribal council should suffice.

People who say the treaty does not change the Constitution argue, as we have just heard, that section 35 of the Constitution Act of 1982 anticipated treaties with provisions like those before us. Section 35 affirmed then existing aboriginal and treaty rights and was changed subsequently to include subsequent land claims agreements. Supporters of the agreement have to rely on that section as adequate authority for bringing into law this massive change in the way we govern ourselves. I ask this committee to look back at the debates that accompanied passage of section 35. At that time, did the House of Commons, the Senate or any of the provinces accept the idea that section 35 allowed for a third order of government in our country?

You are aware that many of the powers in the Nisga'a treaty surpass those of the federal and provincial governments. In fact, we will be creating sweeping powers that will be transferred, powers equivalent to the creation of an independent state within the boundaries of Canada. Those laws include the power to make law concerning the rights of citizens to regulate businesses, the power to amend the Nisga'a constitution itself, to appoint judges, to police citizens and to impose taxes. The list goes on and on. I believe the legislative powers given to the Nisga'a parliament, which is yet to be established, are unconstitutional because they amount to a diminishment of legislative power by both the federal and provincial governments.

You will hear that this is nothing more than a form of municipal government. It is much more than that.



There is no analogy with the municipal illustration. Provinces can always take back or amend powers delegated to cities, but such a change cannot be done to the provisions in the treaty once it becomes law. This is not a case of merely amending the Indian Act, honourable senators. This is a case of trying to use section 35 as a back door to abdicate powers from our two major levels of government. Such an abdication of power was never contemplated by the framers of section 35 of the Constitution.

The point is that a government can do many things by enacting laws. It can act wisely, and it can act foolishly. It can give away vast tracts of land or large amounts of money, and the Constitution of our country will not stand in the way. But the Constitution does not allow a legislature to give away forever its rights to legislate. That is precisely what the legislature of B.C. has done and what the Senate is considering to do today.

If this example is followed in 50 other treaties, a great part of B.C. will no longer be under the legislative jurisdiction of the Province of B.C. or Canada -- forever. I am not the only one who fears this result. Mr. MacDonald -- and it is ironic that Mr. Smith would refer to Mr. MacDonald without knowing he would follow Mr. MacDonald on the witness roster -- a very distinguished member of Parliament for many years and later a member of the B.C. legislature, was the attorney general in the NDP government from 1972 through 1975. He shares my view on the unconstitutional nature of the Nisga'a treaty. We have already heard these words, but I think they are worth repeating. Legislatures cannot abandon forever even one iota of their constitutional powers, says Mr. MacDonald. Never can they do this. Parliaments are omnipotent in all save the power to destroy their own omnipotence. The Nisga'a Final Agreement attempts to destroy the omnipotence of the legislature of the Province of B.C. and the Parliament of Canada.

Would Lucien Bouchard accept the terms of the Nisga'a Final Agreement as the contract between Quebec and Canada? You are probably better able to answer that question than I, honourable senators. Please realize the unprecedented nature of the claim that is being made of senators today. This is the first time in Canadian history that a land claim agreement has ever included self-government. We have 14 self-government agreements in the Yukon, but they are outside the Yukon treaties. They are separate agreements. The reason for that is that the legislatures did not want to constitutionalize the self-government provisions in case some changes had to be made further down the line. What they have done in the Yukon is perfectly constitutional because they have kept the self-government provisions outside the treaty.

If I were before the House of Commons, I would urge you to make many changes to the treaty. Most important, I would ask you to sever from the treaty the self-government provisions in chapter 11 and put them forward as a separate chapter. I realize the Senate may not, practically, be able to contemplate such a serious change to the treaty at this point. I therefore have another suggestion that I will make in my conclusion.

Whatever you decide today, honourable senators, please consider that we are unlikely to act with divine inherency in any bill that we pass, let alone one that, with appendices, covers 700 pages. Legislatures constantly make amendments to their laws, but with the Nisga'a treaty we are simultaneously doing three things that are self-contradictory: We are attempting to make sweeping changes to the way we govern ourselves. We are making the new regime incredibly difficult to change. We are opening ourselves to the high likelihood of passing an illegal document into law.

I realize I will not have persuaded all of you, or maybe any of you, today that the treaty is unconstitutional or even unwise. However, I believe you will all agree with me that there is a large degree of doubt about the validity of this bill. Even if the bill were the wisest and most harmonious way to deal with the claims of Nisga'a citizens and needs of other Canadians, we have a problem. None of us wants to see a law of this magnitude come into force only to find out later that it was invalid from the starting point. I therefore recommend that, if the Senate passes the bill in spite of its flaws, you require its implementation await the earlier of adjudication by the Supreme Court of Canada or April 1, 2003.

I am going to switch back now from the words of Mel Smith to my own. Everyone recognizes that you have a tough decision to make. It will take courage to make it. Let me relate the account of an uncle of mine who also faced a tough decision, another courageous Smith who may provide a helpful illustration.



Some of you may have heard of my uncle, who is one of two surviving Canadians who hold the Victoria Cross, our highest award for courage in battle. According to the book *Valiant Men*, on October 21, 1944, Earnest Smith, better known as "Smokey", stood in a roadside ditch near a river in Italy. He was with one other man, both members of the Seaforth Highlanders. Their task was to protect the bridgehead from enemy advance. Suddenly, a Mark V tank came lumbering down the road sweeping the area with machine gun fire and wounding Private Smith's colleague. At a range of 30 feet, and exposed to full view of the enemy, Smith fired his antitank gun. The bomb stopped the tank whose driver was frantically trying to turn the tank around but could not. Immediately, 10 enemy infantrymen tumbled off the back of the tank, charging Smith with machine gun pistols and grenades. Without hesitation, he moved into the centre of the road, shot down four with his Tommy gun and dispersed the rest. A second tank opened fire from a safe distance and more grenadiers came closing in on Smith. However, the intrepid Highlander dispersed the second threat just as steadfastly as the first. Replenishing ammunition from his wounded colleague, Smith continued to protect him and the bridgehead with a machine gun until the enemy gave up and withdrew in disorder. Smith and three others doggedly defended the bridgehead position for three days until they were relieved by reinforcements.

Today, honourable senators, we are not asking to you put your life on the line, or even to repel an enemy tank. We do implore to you consider the threat to our Constitution and to our country. If either Smith were here today, I know he would ask you to take a stand at the bridge.

Senator Sibbeston: Mr. Chairman, I must admit that after about 5 or 10 minutes I quit listening to the witness because, frankly, I am so insulted by his comments and with the attitude that he presents to us. It is possible that the Canadian Charter of Rights, technically, may not apply to the Nisga'a, but how do you know? How can you say publicly that the Nisga'a will not conduct themselves in such a way that they will respect the rights of people? You make such an assumption. Nothing could be further from the truth. I find the Nisga'a people, in my short time of knowing them, to be so patient. They have waited over 100 years to be at this table and get themselves a land claim. You and people like you want to tear it down. I just find what you have said so insulting and demeaning. You are sour and bitter and negative. You portray a picture of hopelessness --

Senator Tkachuk: A point of order.

Senator Sibbeston: They must take account for what they say. I have a right to say what I feel.

The Chairman: Let me act as Chair and say that the point of order is well taken. The witness has given his views and I do not think that contradiction is justified.

Senator Sibbeston: Mr. Chairman, are you saying that as a senator I am not able to express my feelings and views that I feel as a result of a witness who has come here?

The Chairman: I am saying that whether you are right or wrong in what you say, your words approach abuse of the witness. That is what I am saying.

Senator Sibbeston: He is abusing native people. He is speaking of native people as if we were creating a Berlin Wall. How much worse could his description of native people be?

The Chairman: Senator Sibbeston, you are out of order. I am moving to Senator St. Germain.

Mr. Weston: Mr. Chairman, I think this point is one that has to be addressed, and if you do not mind, I should like to address it. I think you are absolutely right. I think we do not know the answers to these questions. Some people think one thing and some people think the other.

What a shame it will be if, after 100 years of negotiation, we take a law that is invalid from the beginning, pass it into law, and then have to take it apart slowly when we have a very speedy way to deal with that. All I am saying is that, right or wrong, we should erase the uncertainty for the benefit of Nisga'a people, for other aboriginals and for people from coast to coast. That is all I am saying.

The Chairman: You have said that most eloquently tonight.



Senator St. Germain: I should like to thank the witness for coming. I would have hoped -- I am not casting aspersions, but the chairman and I agreed not to travel with these Senate hearings because we wanted them to be held under what we consider a thoughtful, civil scenario. It is in that spirit that we would like to continue with these hearings here tonight. I know that the man you speak for has become very controversial, and it is very unfortunate that we have turned this into a situation as opposed to a discussion over the validity of our Constitution. Possibly it has turned into a situation of racism and the problems in British Columbia. It is certainly not in that spirit that I want to conduct these hearings.

These hearings impact on overlap, which is something that you have not spoken about in regards to other natives. It is very important and something that will have to be dealt with.

You are questioning the constitutional aspect of the bill, and I asked Mr. MacDonald the same question basically. Are you of the same opinion that that particular section that Mr. MacDonald quoted in regards to where the agreement says that the Nisga'a must live by the rules and must live by our Constitution and Charter of Rights is put into question by the terminology in the agreement?

Mr. Weston: There is at least a high degree of uncertainty. It is hard for me to respond on behalf of someone like Mr. Smith, who is an eminent authority, but I will do my best. I know if Mr. Smith were here he would say that at minimum the issue is shrouded in uncertainty, and no one in the room can answer the question.

The question must go to the Supreme Court of Canada. It will go there sooner or later. The suggestion seems eminently pragmatic that we submit to the court an agreement that has taken so many resources and has raised expectations from coast to coast. I cannot think of a good reason not to do so. There was such a reference made when Mr. Trudeau sought to bring the Constitution back to Canada. There was a reference more recently under Mr. Chrétien. There is a conservation of resources reason to do that so that everyone can march forward on the certainty that we have something that not only has been agreed to politically by all the parties but has received a blessing from the supreme court of the country.

I think to debate the fine issue may marginally increase our understanding, but the fact is that there is contradictory language. Even the most adamant supporters on one side or the other must agree that there is a high level of uncertainty there.

Senator Grafstein: This is a very attractive proposal, but it is inconsistent with your argument. Mr. MacDonald made the same argument. He said that in this agreement, two parliaments have abdicated their responsibilities. They have abandoned power. Your very attractive proposal is that the Senate should abandon its constitutional responsibilities to satisfy itself that this piece of legislation is constitutionally appropriate. That is what I have been wrestling with since I sat as a non-voting member of this committee: to deal with my parliamentary responsibilities, which are to come to grips with this legislation and decide whether or not it is constitutionally appropriate. I am not about to abdicate my responsibility to judges, just as I would not expect judges to try to interfere unreasonably or unduly with the parliamentary process.

Therefore, Mr. Chairman, I should like that we not deal with this proposal. It is alluring, but get it off your desk and deal with the political issues. Maybe the public will accept a Supreme Court decision as opposed to Parliament, but we are here still. We are not *functus officio* yet. We have to deal with this issue. I should like to come back to it if I could. With your concurrence, Mr. Chairman, I want to ask a question or two.

The Chairman: Yes, a question or two but very pointed.

Senator Grafstein: I am trying in a way to be my own devil's advocate here. Professor Sanders said, and we heard from a colleague who made the same argument in a different way, that the rights of aboriginals predated the Constitution of 1867. There are inherent, pre-existing rights. The royal prerogative was not pre-empted, but was diluted somewhat by the pre-existing agreements, the Quebec Act, the earlier acts. We have heard it all. The evidence is there.



We must to look at this set of rights under section 35 and section 25 and see whether or not we can round the circle, which is inherent rights, pre-existing, pre-royal prerogative and still be consistent with the Constitution. There is a huge conundrum in the Constitution dealing with section 25 and section 35 because they said aboriginal rights are yet to be defined. We have two democratic legislatures -- the legislature of the Province of British Columbia and the other chamber -- who have concluded that these are aboriginal rights that should be encapsulated in this very complex arrangement. I take it for myself that this does not necessarily mean that all of these other negotiations will take the same route. It may very well be that this will be tested in the courts, and then different conclusions may arise.

How do you deal with the fundamental issue that my colleague put that this is a pre-existing, pre-1867 inherent right and that section 35 and section 25 only give some flesh to this as best they can with this imperfect arrangement under the Charter? How do we deal with that? He has made his argument, but how do we respond to that?

The Chairman: The witness will try to answer the question.

Mr. Weston: I read a transcript yesterday of testimony given by the same Professor Sanders and Melvin Smith together in November 1999 at the Empress Hotel in Victoria. It is unfortunate that they are not both in the room. They could agree that these issues have not been tested by the courts. First, there has never been something like this before, so we are dealing with a new animal. Second, there is therefore a high degree of uncertainty involved.

Professor Sanders says that there is a theory of law and government that predates our Constitution and therefore there are really three parties to the Constitution, something we had not considered before, at least before section 35 came into our Constitution. That is arguable. The problem is that we have two possible avenues. One avenue is that we can get our opinion from the court, which will ultimately decide this now, or we pass it. We have heard from Mr. MacDonald how difficult it will be to make references to the Supreme Court afterwards, because the federal government and the provincial government have somehow fettered their own ability to support a challenge. That means that Joe citizen has to be able to afford the challenge to get up to the Supreme Court of Canada on a section by section challenge rather than getting the whole bill put before the Supreme Court of Canada for consideration of these very weighty, profound issues that will affect our great, great grandchildren.

Senator Grafstein: Is it fair to say that you and Mr. MacDonald would be satisfied if there were an amendment that, in effect, said that the federal and provincial governments had not fettered their discretion by this agreement and that the division of powers is sacrosanct? Would another alternative be to follow the American experience that allows self-government, allows a model of policing and allows a model of court adjudication and yet keeps Congress free, at any time, politically if it chooses to do so, to intervene? Is that a suitable alternative for us?

Mr. Weston: Could you restate the question?

The Chairman: Actually, I should like to turn to Senator Andreychuk because the question asks for an opinion, but the witness is not an expert on American aboriginal law, unless he tells us he wants to be considered so.

Mr. Weston: I will be glad to duck that one.

Senator Andreychuk: First, I want to apologize for the way that this hearing has been conducted in your presence and I thank the Chair for intervening at the appropriate time. Since I started to study this, I have been impressed that the Nisga'a people are well and capable and have done an excellent job of putting forward their position and negotiating for themselves. They do not need the protections that appeared to be coming forward in this committee. I believe that the Nisga'a have negotiated in good faith with both the federal and the provincial governments, and I think that your comments and Mr. Smith's comments have been raised in good faith. Would it allay your fears if all three parties issued a joint undertaking by letter or otherwise, because we have gone so far down on the agreement, to state exactly what your concern is? Such a letter would indicate that they do not intend to violate the Charter of Rights and Freedoms and that they intend to be subject to it. Would that go a long way to allay your fears? What



other legal point would you cover in such an undertaking?

Mr. Weston: I became interested in this when I returned two years ago from Asia, where I had spent many years. I now have two children, aged one and two. As I started to read the newspaper clippings of what was happening, I asked myself what would happen if these provisions were in place when my grandchildren are alive and when their grandchildren are. We are amending a document that is meant to be the basic law that will govern not only ourselves but people who come many years after us. It will also be a blueprint for other treaties that are entered into in British Columbia and perhaps treaties from coast to coast that are renegotiated in the years to come.

It is not the individuals who are at the table that concern me. We hear nothing but good reports about the good faith of the Nisga'a people. That is not an issue on the table. If anything, we can say they have inspired Canadians to be more patriotic by their following of the rule of law and their sincere efforts to make this a better place. I think everyone applauds that.

The issue is that we are changing a Constitution and it is our governing law. We cannot tell what the people will be like who come after us, those who have to operate under the governing law. That is why people who are thinking not six months ahead but 60 years or 600 hundred years ahead really want to make sure that we set out on the right foot.

Senator Andreychuk: If this went to the Supreme Court and they upheld this agreement, would you be satisfied and prepared to live positively with this agreement?

Mr. Weston: I would be much happier, because I would know that at least we had been given instructions from the highest court of the land and we would know the playing field upon which we are all to play. Whether we were foreign investors thinking about coming to do business here or simply citizens of Canada, we would know that this was how we were to proceed. The rest of the 50 agreements could be much more clearly negotiated.

The Chairman: Thank you, Mr. Weston. You have performed under difficult circumstances; it is always difficult to present someone else's brief and someone else's arguments. I am sure you know Mr. Smith's mind quite well and we thank you for appearing.

I should like to call on Mr. Bell-Irving, who is a native of British Columbia, if I can use that phrase, and has spent his business career there. Senator Grafstein will want you to give some additional details of yourself, Mr. Bell-Irving.

Mr. Harry Bell-Irving, Director, Citizen's Voice on Native Claims: Honourable senators, I am a native of British Columbia. I was born there, as were my parents and one of my four grandparents. I have practised law in Vancouver for over 50 years, but I have not ever worked in the constitutional field. I do not, therefore, make any claim to be a constitutional lawyer. Notwithstanding that, I will make statements in my paper relating to constitutional matters, because I have a legal background and I think the constitutional matters before us today are very important.

I concur with what Mr. MacDonald said and I also concur with Mr. Smith's remarks. I will try to deal quickly with the parts of my paper that duplicate what they said, and I should like you to know that, in the preparation of my paper, I did not know what either of those men would be saying. What I say in my paper is entirely my own.

I do appear as a director of Citizen's Voice on Native Claims, a federally incorporated company that came into existence shortly after the Nisga'a Agreement-in-Principle was tabled. Its prime purpose was to disseminate information to British Columbians and, to a degree, to all Canadians. We were, however, primarily interested in informing British Columbians on the treaty in an attempt to improve it. I acknowledge that we, as a group, were unanimously gravely concerned about many aspects of the treaty.

Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, is, I believe, with the possible exception of the declaration of war in 1939, the most important legislation to come before the Senate in my lifetime. If enacted in its present form, the Nisga'a agreement will have a profound effect on every Canadian living



in British Columbia. It will also have a profound effect on all Canadians, because aboriginals throughout Canada will seek to get as good or better a position for their band as is granted to the Nisga'a, particularly with respect to the rights of self-government.

While I have serious concerns regarding numerous important provisions of the Nisga'a agreement, I will in this presentation limit my comments to two matters: to chapter 11 of the Nisga'a agreement, which sets out the self-government rights, and to the manner in which the Nisga'a agreement has been negotiated and the conduct of the British Columbia and federal governments in passing or seeking to pass the agreement into law.

I heard Mr. MacDonald say that he would probably not be here if not for chapter 11. I am in the same position. That is the part of the agreement that causes me concern.

The Nisga'a have been given provincial- and federal-like powers to govern in a great many areas of law. In 14 different instances, chapter 11 of the Nisga'a agreement provides that in the event of an inconsistency or conflict between the Nisga'a law and a federal or provincial law, the Nisga'a law will prevail to the extent of the inconsistency or conflict.

To this point in our history, all legislative powers have rested exclusively in one or other of the federal government or the provincial governments. Under the Nisga'a agreement, in certain instances paramount powers will reside in a new third order of government: the Nisga'a government. How can the federal government continue to say it is sovereign? What will happen when 60 or more other aboriginal bands in British Columbia have been granted the paramount powers granted to the Nisga'a? What will the federal government say to aboriginal bands across Canada when they demand the same rights of self-government for themselves?

Chapter 11 of the Nisga'a Final Agreement provides for a Nisga'a constitution and Nisga'a citizenship and that only Nisga'a citizens can vote for the Nisga'a agreement. This clearly establishes a right to vote based on race. How can this racially based right to vote or, put the other way, the denial of the right to vote because you do not belong to the right race, be reconciled with the concept that all Canadians are equal? Is British Columbia to be balkanized so that there will be 60 or more areas within the province, some of them possibly many thousands of square miles, where 99.9 per cent of the people living in British Columbia cannot vote? Will this balkanization spread across Canada?

Paragraph 30 of chapter 11 of the Nisga'a agreement provides that in certain circumstances British Columbia will consult with the Nisga'a government before amending provincial laws. For practical purposes, that provision constitutes a further derogation of the powers of the British Columbia government and, if nothing else, will result in substantial additional bureaucracy at the provincial level and in delays in the enactment of provincial laws governing British Columbia.

Considering that there may well be 60 or more agreements with other aboriginal bands in British Columbia, will it be possible for the British Columbia government to continue to operate effectively and on a timely basis?

The Nisga'a agreement is in part settlement of land claims and, accordingly, will be entrenched as part of the Constitution of Canada and, therefore, can only be amended pursuant to the constitutional process. The agreement provides that there can be no amendment without the consent of the Nisga'a. Accordingly, the Nisga'a could defy the wishes of the rest of Canada. Surely that is a significant derogation of the sovereignty of Canada and does not make sense.

In any event, it is only common sense to have an initial trial period of perhaps 10 years, giving Canada and British Columbia the power to make amendments where needed. That can be accomplished by moving the self-government rights to a separate agreement as has been the case in every treaty entered into by the Government of Canada to date.

Senator Joan Fraser, in a recent article published in the National Post, noted that last year the Senate proposed 55 amendments to Commons bills and also noted that it was The Financial Post that said, in 1998, that in recent years, the upper chamber has done a better job than opposition parties in improving



legislation. Its committees, where the real work is done, have for years made a valuable contribution to the shaping of federal public policy. What better place to protect the interests and rights of citizens of Canada with respect to Bill C-9?

Keeping in mind the speeches made before the Senate by the Honourable Senator Austin and Minister Nault, I think it important that this committee hear from representatives of the majority of British Columbians. The polls have shown that the majority of British Columbians do not approve the Nisga'a agreement in its present form. The polls also show that the majority of British Columbians do approve of entering into treaties and being generous. I include myself in that majority, as I think did Alex MacDonald.

It is my understanding that prior to the introduction of the Nisga'a Agreement-in-Principle, the governments of Canada and British Columbia took the position that there would be no settlement of land claims until overlapping claims of adjoining aboriginal bands were solved. When or why this fell off the table I do not know, but it was an important and sensible position and its abandonment will come back to haunt us. I mention this because it has direct application to the Nisga'a, as I will note later in my submission.

The following is a summary of the atmosphere in British Columbia in which the Nisga'a agreement has been negotiated and passed through the British Columbia legislature and the House of Commons. In February 1996, the Nisga'a Agreement-in-Principle was signed and made available to the public. That was the first opportunity the people of British Columbia had to see the agreement, even though the negotiations had been going on for years. Regrettably, the negotiations had always been in secret and, also regrettably, the people of British Columbia had never been consulted on what should be in the agreement. In the period immediately following this signing, spokesmen on behalf of the federal government, the British Columbia government and the Nisga'a Tribal Council made it clear that there was very little room for change.

When concerned British Columbians requested a referendum to approve the agreement, the premier said no. When it was pointed out that there had been no consultation by the B.C. government with the people of British Columbia on what the people considered fair or, more important, on what British Columbians considered reasonable parameters for settling aboriginal claims generally, it was brushed aside as being unnecessary.

When it was pointed out to the premier that the Nisga'a would have to have a vote, their referendum to approve the agreement, and when the people of British Columbia pressed for their vote or referendum, the premier again said no; he said that it was too complicated for a referendum. When it was pointed out that the Constitutional Amendment Act of British Columbia provides that the government must not introduce a motion for a resolution of the legislative assembly authorizing an amendment to the Constitution of Canada unless a referendum had first been conducted under the Referendum Act with respect to the subject matter of that resolution, the premier said that the Nisga'a agreement did not amount to an amendment to the Constitution of Canada so there was no need for a referendum.

The three parties to the agreement continued to negotiate from February 1996 until August 1998 when the Nisga'a agreement in final form was initialled by the parties. Those negotiations were conducted in secret and the people of British Columbia were, for all practical purposes, excluded. There was a commitment by the B.C. government to release the agreement chapter by chapter as the chapters were finalized, but that did not happen, except with a few chapters at the very end. In answer to the pleadings of various organizations, including the official opposition in the legislature, the premier promised to release the chapter on Nisga'a government in advance of tabling the final agreement in the legislature. Of course, the premier did not keep that promise. In the British Columbia legislature, it was made clear by the NDP that no amendment would be permitted and, indeed, a form of closure was introduced to cut off debate.

Throughout the whole period, the federal and B.C. governments continued to misrepresent the agreement in a number of material aspects, the two most important misrepresentations being that the self-government powers granted to the Nisga'a were similar to local or municipal powers and that the agreement would create certainty.



The Prime Minister was asked to permit a free vote in the House of Commons on the Nisga'a agreement but refused, saying it is too important a matter for a free vote. Is it too cynical to ask the question: Are we to be grateful to the Prime Minister for saving us from the Liberal caucus, who apparently cannot be trusted to vote the right way?

In his presentation to this committee on February 16, 2000, Minister Nault said:

If I have one overwhelming concern about the public debate on the treaty to date, it is the amount of misinformation that exists. As you well know, the treaty arrangements are complex and, unfortunately, some critics have deliberately misrepresented the facts when discussing its implications.

I should like to challenge the word "deliberately". I have been accused in my work in British Columbia of misrepresenting and being a scaremonger. If I did misrepresent, it was not intentional, and it was certainly not deliberate. If I did, it was only because, after very careful work, I had apparently made a mistake. I have never had any representation in the writings of our organization or any statement that I have made corrected.

Minister Nault, in his submission to this committee, said this treaty

...ensures the application of all federal and provincial laws within the settlement area.

Considering that the Nisga'a agreement grants paramountcy to the Nisga'a government in 14 different areas of law-making, how can the minister make this extraordinary statement? Surely the Nisga'a agreement ensures that, in many important instances, federal and provincial laws need not apply. Does the minister really believe what he said? Is his statement misleading? I think it is misleading.

Minister Nault, in his submission to the committee, said:

This agreement, and its self-government provisions, were designed to meet the needs of those whom it may affect. The great majority of Nisga'a law-making powers will affect only the Nisga'a themselves, or their lands, assets, language, and culture.

Then the key words:

This is self-government and an appropriate form of local government.

To my knowledge, 100 per cent of the law-making powers of local government in Canada are delegated from either the Government of Canada or a provincial government, which means that the powers of the local government can be amended or even withdrawn. That is not the case with many important powers granted to the Nisga'a government. No local government anywhere in Canada has a constitution that entitles it to confer citizenship on the basis of qualifications of its choosing and to restrict the right to vote to those who meet such qualifications. No local government anywhere in Canada has direct free access to significant natural resources. Does the minister really think that the Nisga'a government is fairly described as "local government"? Is his statement misleading? I think it is misleading.

Tom Molloy, the chief federal negotiator, says that the Nisga'a agreement has been negotiated in good faith and that it is too late to try to change it now. The Department of Indian and Northern Affairs, which negotiated for the federal government, is in a fiduciary position with respect to aboriginals and accordingly is in a position of conflict of interest with respect to what I sometimes refer to as the 95 per cent minority -- that is, the 95 per cent of Canadians who are not aboriginals. I submit that in the practical, common-sense application of the word "represent", no one has represented Canadians as a whole and that it is misleading to say the agreement was negotiated in good faith.

Since I am speaking in Ontario, it seems fair to ask: Is the Government of Ontario prepared to cede to aboriginal bands in Ontario powers of self-government like those granted to the Nisga'a? Have the people of Ontario been kept informed, let alone consulted? The same questions must, of course, be asked with respect to all provinces. To my knowledge, neither Ontario nor any other province has been



consulted. Have they been dealt with in good faith? I think not.

Both Senator Austin and Minister Nault unequivocally state that the Nisga'a agreement does not amend the Constitution of Canada. Senator Austin quotes evidence given by Professor Monahan. The Monahan opinion is that the Nisga'a agreement does not amount to an amendment to the Constitution of Canada and, furthermore, that if the federal government in the future entered into agreements with aboriginals it could cede paramountcy to aboriginals of other powers without that amounting to an amendment to the Constitution of Canada. It seems to me that the logical extension of the Monahan opinion is that the Government of Canada could gradually cede to aboriginals all of its powers without that amounting to an amendment of the Constitution of Canada.

Highly regarded constitutional experts, notably Melvin H. Smith of British Columbia, but certainly there are others, have expressed the opinion that parts of the Nisga'a agreement do amount to an amendment to the Constitution of Canada. Is it possible that you can add a 252-page agreement, together with hundreds of pages of appendices, to the Constitution of Canada but not have that amount to an amendment to the Constitution? Is it misleading to omit reference to serious doubts that have been raised as to the constitutionality of this agreement? I think the answer is yes.

The supporters of the Nisga'a agreement say that it is democratic, but 99 per cent of Canadians, including aboriginals who are not Nisga'a, will not be able to vote for the Nisga'a government. How can the Nisga'a government be described as democratic? Is it misleading to state that the Nisga'a agreement is democratic? Surely the answer is yes.

The supporters of the Nisga'a agreement say that the Charter of Rights will apply to the Nisga'a agreement but are silent on the fact that constitutional scholars are divided on that point.

I will not read further, because I assume it will be in the record. Am I correct, Mr. Chairman?

The Chairman: Your entire paper will be in the record.

Mr. Bell-Irving: I will not read further on the question of the application of the Charter because my points are similar to the points made by previous witnesses.

The supporters of the Nisga'a agreement say it will create certainty, but there are many sub-agreements yet to be settled in final form and made public, so how do they know? There are at least four lawsuits presently outstanding questioning the constitutionality and other important aspects of the Nisga'a agreement. One of those lawsuits is by the British Columbia Liberal Party, the official opposition in the British Columbia legislature, which received more votes in the last election than the governing NDP. Another is by a neighbouring aboriginal band that claims that much of the land that is given to the Nisga'a is their land and not Nisga'a land. Can anyone seriously doubt that the Nisga'a agreement will be before the courts for decades to come? How can the claim of certainty be made? Is it misleading to make the claim of certainty? Surely the answer is yes.

Why have the federal and the B.C. governments negotiated in secret, denied the Nisga'a agreement will create a new third order of government, denied that any part of it amounts to an amendment to the Constitution of Canada, denied British Columbians any meaningful say in the terms of the agreement, permitted the Nisga'a referendum on the agreement but denied British Columbians an opportunity to approve the agreement by referendum, and rushed and bullied the agreement through the legislature in British Columbia and the House of Commons using closure tactics? I submit that the answer is because they know that a clear majority of British Columbians, and, having in mind the Charlottetown accord, the majority of Canadians, do not approve the present agreement in its present form and on a referendum would vote it down. Is it too cynical to suggest that I can imagine the Prime Minister saying, "Heaven forbid that the will of Canadians prevail and that we have another result like the Charlottetown accord?"

To sum up, the supporters claim that the Nisga'a agreement is democratic, but I cannot vote; that the Nisga'a agreement does not create a third order of government and that the powers granted to the Nisga'a amount only to appropriate local government, but Nisga'a laws will have supremacy over the laws of the Government of Canada and British Columbia in at least 14 instances; that the Nisga'a agreement does



not amount to an amendment to the Constitution of Canada, but they acknowledge that it will form part of the Constitution of Canada; that the Nisga'a agreement will create certainty, but, in fact, the only certainty is that there will be the uncertainty of ongoing disputes in the courts indefinitely into the future.

Canadians have a term for this sort of nonsense. We call it a snow job. This snow job has the proportions of a major blizzard. Canadians know that to be caught out in a blizzard can be fatal. The name of the party caught in this blizzard is Canada.

If the Nisga'a agreement in its present form is approved in the Senate and becomes law, the sovereignty of Canada will be significantly diminished. I believe it will be the first step in the breakup of Canada. I also believe that, if the Nisga'a agreement is to be the template for many agreements with aboriginals to follow in British Columbia, then British Columbia will be lost to Canada as an effectively governable and economic province.

I urge the Senate to put the Nisga'a agreement on hold until the constitutional questions have been considered by the courts. Failing that, and at the very least, I urge the Senate to recommend an amendment that would have the effect of removing chapter 11, dealing with self-government, from the Nisga'a agreement and placing it in a separate agreement, thus giving a reasonable time to experience the Nisga'a government in operation. If experience showed that the self-government rights needed amendment, it would be a simple matter to make amendments, and the self-government rights as amended could be written into the Constitution of Canada if it was thought wise at that time.

Senator Beaudoin: Mr. Bell-Irving, you say in the brief that our chairman and the minister state unequivocally that the Nisga'a agreement does not amend the Constitution of Canada.

Mr. Bell-Irving: That is correct.

Senator Beaudoin: It is a simple statute -- very important, of course, but a statute. If that is so, how can we reconcile that with the fact that in 14 areas or 20 areas, the rule of paramountcy is not federal or provincial, the paramountcy is Nisga'a? If that is so, it means that we have the equivalent of a third order of government.

We know that the Supreme Court right now, tonight, at least, has not said that there is a third order of government. We know that some jurists are disagreeing on this. Some say it is inherent in clause 35, and others say no. However, as I said, I have not yet seen any judgment of the Supreme Court saying that we now have a third order of government.

If all this is true, you conclude that the bill is unconstitutional, at least in respect of the paramountcy. Is that what you say?

Mr. Bell-Irving: That is right.

Senator Beaudoin: In those 14 areas?

Mr. Bell-Irving: At least, in respect of that. However, there are other matters in the agreement that I say are unconstitutional.

Senator Beaudoin: Perhaps, but that one is very different from all the others, the paramountcy rule, because this is the first time we have in a statute a paramountcy that is neither federal nor provincial. In the Constitution, so far we have only federal paramountcy in section 95 and provincial paramountcy in section 94.

In view of that, you say that we should ask the Supreme Court to rule on it. The bill is before the Senate. The only authority that may go before the court at this stage is the Government of Canada, the Governor in Council. Obviously, as far as I can see, they are not interested at all in going to the Supreme Court. The bill may be challenged once it is adopted, when it is enacted. We must decide, as my colleague has said. The courts are there but we are here. We are the legislative branch of the state and we must take our responsibility.



What you are requesting is a vote not against the bill, but a vote against that disposition that deals with 14 areas where paramountcy is not federal or provincial. Is that what you are suggesting?

Mr. Bell-Irving: First, it is my understanding that the court would not deal with the matter of constitutionality until either the bill becomes law or there is a reference to the court. My suggestion is that there should be a reference to the court, but the questions of constitutionality would not be limited merely to the 14 instances where paramountcy is given in the self-government chapters.

Other presenters this evening have dealt with very important aspects of potential unconstitutionality and, therefore, invalidity. As I see it, the position that they took, and certainly that I take, is this: Why try to make law something that may not be constitutional? Why not take a reference?

As to the honourable senator on the right, I agree with the other presenters this evening. If the Supreme Court of Canada states that the bill is constitutional, then, while that would surprise me and would not please me, I would accept it. That is the law of the land. That is what, in part, the last half my paper is really directed to. I believe the democratic process has been seriously abused in this matter.

Senator Beaudoin: We will have the opportunity tonight and tomorrow to ask two other experts on the Constitution to comment on this question.

Mr. Bell-Irving: I am sure they will know more than I.

The Chairman: Thank you, Mr. Bell-Irving, for your appearance. Obviously, as you have said, you have buttressed and reinforced the evidence given by Mr. MacDonald and Mr. Weston on behalf of Mr. Smith. It is very much in the same direction. We thank you for your presentation.

I will now call Professor Bruce Ryder and Professor Kent McNeil of Osgoode Hall to come forward. Professor Ryder, please proceed.

Professor Bruce Ryder, Osgoode Hall Law School: Mr. Chairman, it is an honour and a privilege to be part of the Senate's close study of Bill C-9 and the Nisga'a Final Agreement. I thank you for giving me the opportunity to participate in your considerations. I have been teaching, researching and publishing in the area of constitutional law since my appointment to Osgoode Hall Law School in 1987, and I hope I can be of some modest assistance to senators in trying to sort through some of the constitutional issues that have been raised in these hearings.

As you know, the Nisga'a Final Agreement is the culmination of a lengthy process aimed at reconciling the Nisga'a's prior sovereignty and prior occupation of their land with the subsequent assertion of Crown sovereignty. Its provisions, in my view, accomplish this goal in an honourable and just fashion. Moreover, the NFA is consistent with, and indeed advances, the foundational principles of the Canadian Constitution: federalism, democracy, the rule of law, and the protection of minority rights.

Therefore, in my view, rather than being an occasion to dwell in constitutional doubt, I see the NFA as an occasion to celebrate the realization of our historic commitments and our contemporary constitutional aspirations.

In my comments, I should like to focus on two constitutional issues that have been raised before the committee. I would speak to the constitutional status of the Nisga'a Final Agreement and the issue of whether it amounts to an amendment to the Constitution. I would also speak to the application of the Charter and the related issue of the protection of minority rights provided for by the agreement.

As you know, the Nisga'a Final Agreement is a treaty and a land claims agreement for the purposes of section 35 of the Constitution Act, 1982. Therefore, if the ratification process is completed by the passage of Bill C-9, the provisions of the NFA will be constitutionally protected. In the words of section 35(1) of the Constitution Act, 1982, the provisions of the treaty will become "recognized and affirmed." Any government action that is inconsistent with the provisions of the treaty may be declared of no force and effect, pursuant to section 52 of the Constitution Act, 1982.



It has been suggested that the entrenchment of Nisga'a government powers through the treaty process amounts to an amendment to the Canadian Constitution that can be accomplished only by following the amending procedures set out in Part V of the Constitution Act, 1982. This view, in my respectful submission, is erroneous.

Our Constitution, as amended in 1982 and 1983, expressly contemplates the entrenchment of rights through the negotiation of land claims agreements. In other words, the protection of existing treaty rights in section 35(1) is not limited to treaties that were already in existence in 1982. It also embraces treaty rights that have come, or may come, into existence after 1982. Given that the Canadian government has been committed since the mid-1970s to resolving outstanding land claims through the treaty process, it would have made no sense to limit section 35 to historical treaties.

To make this interpretation abundantly clear, section 35 of the Constitution Act, 1982 was amended in 1983. The amendments reflected the agreements reached in the constitutional accord on aboriginal rights signed on March 16, 1983 by representatives of four national aboriginal organizations, by the Government of Canada, by nine provincial governments and two territorial governments. One of the amendments added a new provision, section 35(3), which provides that:

For greater certainty, in subsection (1) "treaty rights" includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

If ratified, the Nisga'a Final Agreement will embody treaty rights that have been acquired by way of land claims agreement in accordance with section 35(3). The Nisga'a rights of self-government, rather than amounting to a constitutional amendment, have been acquired according to the very process contemplated by the constitutional amendments ratified by Canadian governments and representatives of aboriginal peoples in 1982 and 1983.

It is true that the provisions of the NFA will have the effect of altering the degree to which federal and provincial laws will apply to Nisga'a lands and Nisga'a citizens. This is true of all constitutionally entrenched rights and freedoms. They have the effect of limiting the operation of federal and provincial laws to the extent necessary to protect those rights and freedoms.

One feature of the entrenchment of treaty rights in section 35(1) is that the impact of this provision on federal and provincial powers will change over time as new treaties are negotiated and ratified. The same could be said, for example, of the impact of the minority language education rights in section 23 of the Charter of Rights and Freedoms. The impact of this provision on provincial jurisdiction to pass laws in relation to education will change over time since the right to have separate educational facilities in section 23 exists only where the number of children so warrants. Nobody would suggest that the Constitution has been amended when the number of children in a particular locale reaches that threshold. Nor is the Constitution amended when new treaty rights are entrenched in section 35(1).

The NFA does not amend the division of powers between the federal and provincial governments set out in the Constitution Act, 1867. The federal and British Columbia governments' jurisdiction to make laws in relation to subject matters listed in sections 91 and 92 of the 1867 act are not affected. The NFA explicitly provides that this agreement does not alter the Constitution of Canada, including the distribution of powers between Canada and B.C.

As I mentioned, the provisions of the NFA will alter, compared to the current situation, the degree to which validly enacted federal and provincial laws can apply to Nisga'a lands and Nisga'a citizens. The application of the Indian Act, including the tax exemption set out in section 87, will be phased out. B.C. legislation dealing with the division of matrimonial property, which currently is inapplicable to immovable property on Indian reserves, will now apply to Nisga'a lands and Nisga'a citizens. The federal and British Columbia governments will continue to have jurisdiction to pass laws within the respective spheres of constitutional jurisdiction. Subject to the terms of the treaty, validly enacted federal and provincial laws will continue to apply to Nisga'a lands and Nisga'a citizens. The Nisga'a government will have no exclusive law-making powers. Rather, it will have concurrent or shared jurisdiction with the federal and British Columbia governments to pass laws in the range of subject matters stipulated by



the NFA. With respect to some subject matters of primarily local or internal concern, such as Nisga'a government, citizenship, culture and language, and property, federal and B.C. laws will be rendered inoperative to the extent that they conflict with Nisga'a law.

If ratified, the NFA defines and gives explicit constitutional protection to Nisga'a rights of self-government. It is inaccurate, however, to describe the agreement as creating a new constitutional order of government. My colleagues at Osgoode Hall Law School, Dean Peter Hogg and Professor Patrick Monahan, in their presentations before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on November 23, 1999, took the view that there is very little doubt that the Supreme Court of Canada will recognize that aboriginal self-government is already protected by section 35(1) of the Constitution Act, 1982. I share this view.

Although the Supreme Court, as has been mentioned in these hearings, has not yet authoritatively decided the question, the statements it has made in its rulings on the meaning of aboriginal rights recognized and affirmed by section 35(1) point very clearly in this direction.

The court has stated that aboriginal rights include any practices, customs or traditions integral to the distinctive culture of an aboriginal nation at the time of contact with European settlers that have not since been fully extinguished by the clear and plain intention of the Crown. Since aboriginal nations constituted organized societies with their own traditions of governance at the time of contact with European settlers, and since the Crown has not demonstrated a clear and plain intention to completely extinguish those traditions of governance, rights of self-government are existing aboriginal rights for the purposes of section 35(1).

The court has held, in the Delgamuukw case, that unextinguished aboriginal title is protected by section 35(1) and is composed of a right to the exclusive use and occupation of land. The right is held communally by all members of an aboriginal nation and, as the court stated in Delgamuukw, "decisions with respect to that land are also made by that community." In other words, implicit within the court's definition of aboriginal title appears to be a right of collective governance -- that is a right of self-government -- with respect to the use and occupation of lands subject to unextinguished aboriginal title.

Senators may know that the Supreme Court of Canada has twice had the opportunity to issue an authoritative ruling on whether rights of self-government are already protected by section 35(1). In its decisions in Pamajewon and Delgamuukw, it expressly declined to do so on the grounds that the claims were framed in excessively general terms.

As a result, the court said that it was beyond its institutional competence to address all of the complex issues raised by such general claims. Instead, the Supreme Court of Canada and other courts have repeatedly indicated that these issues are best addressed comprehensively through treaty negotiations. The only other option is to have specific aspects of an aboriginal nation's rights of self-government addressed piecemeal by the courts in litigation.

It is clear that the Nisga'a nation and the governments of Canada and British Columbia have made the right choice in reaching agreement on the NFA. It does not create a new order of constitutional government; rather, it transforms the uncertain content of Nisga'a rights of self-government, already included within section 35(1)'s protection of aboriginal rights, and transforms them into treaty rights that have been defined in an explicit and detailed manner through the consent of the parties.

I should like to take a few moments, Mr. Chairman, to address the Charter issue. As you know, the treaty expressly provides, in paragraph 9 of chapter 2, that:

The Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to Nisga'a Government in respect of all matters within its authority, bearing in mind the free and democratic nature of Nisga'a Government as set out in this Agreement.

In other words, the treaty, by reference, incorporates the body of Charter law into the treaty and makes it applicable to the exercise of Nisga'a governmental authority. The reference to the free and democratic



nature of Nisga'a government ensures that Charter rights and freedoms are guaranteed in the same way and to the same extent as they are guaranteed to Canadians by section 1 of the Charter in our relationships with federal and provincial governments. It means, for example, that the burden is placed on the Nisga'a government to demonstrably justify any violation of Charter rights or freedoms pursuant to section 1 of the Charter.

It has been suggested by some that the provision of the NFA that provides for the application of the Charter, which seems clear enough on its face, is rendered ineffective or illusory by section 25 of the Charter, which provides that:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada...

The argument that some have made is that paragraph 9 of chapter 2, despite its apparent clarity on this issue, will not be effective in making the Charter applicable to Nisga'a government because the Charter cannot be construed in a manner that will derogate from the powers of Nisga'a government set out in the treaty.

With all due respect, this argument is legally unsound. It is true that the Charter cannot be construed in a manner that will derogate from the treaty rights set out in the NFA. Thus, for example, section 25 means that the Canadian courts will not declare invalid the treaty provisions conferring law-making powers on the Nisga'a government on the grounds that they discriminate on the basis of national or ethnic origin contrary to section 15 of the Charter, because to accept such an argument would derogate from the treaty rights given to the Nisga'a people, contrary to section 25.

However, section 25 does not prevent the Charter from being applied to the exercise of Nisga'a government authority pursuant to the rights set out in the treaty. That is because the treaty rights themselves are defined as the power to exercise Nisga'a governmental authority in a manner consistent with the Charter. It is nonsense, therefore, to say that applying the Charter to the exercise of Nisga'a governmental authority, which pursuant to the treaty must be exercised in conformity with the Charter, amounts to a derogation from the rights set out in the NFA. Rather, this is precisely what the treaty expressly contemplates.

Given, in my view, that paragraph 9 of chapter 2 makes it perfectly clear that the Charter applies to the exercise of Nisga'a governmental authority, the basic human rights and freedoms of all persons are protected by the treaty. Let me address specifically the situation of non-Nisga'a residents on non-Nisga'a lands, which has been raised before the committee.

The NFA provides that all Nisga'a citizens are eligible to vote in Nisga'a elections and to hold office in Nisga'a government. Nisga'a government will be democratically accountable and elections will be held at least every five years. Elections will be held in accordance with the Nisga'a constitution and Nisga'a laws. The treaty does not explicitly confer a right to vote or a right to hold elected office on non-Nisga'a residents. That is perfectly appropriate, in my view, given the complex mix of governmental powers set out in the treaty. Some of these powers operate on a personal as opposed to a territorial basis -- that is, they apply only to Nisga'a citizens -- and some are in relation to matters of purely internal concern.

The interests of non-Nisga'a residents are not affected by the exercise of these laws; therefore, it would be inappropriate to guarantee them a right to vote with respect to all matters of concern to Nisga'a government. At the same time, it is important to emphasize, however, that there is no provision of the treaty, contrary to some suggestions that have been made, that prevents the Nisga'a government from extending the right to vote or the right to hold political office to non-Nisga'a residents.

Paragraphs 19 through 23 of chapter 11 confer certain rights on non-Nisga'a residents, including a right to be consulted on Nisga'a government decisions that directly and significantly affect them, and a right to participate in Nisga'a public institutions where the activities of those institutions directly and significantly affect them. There is nothing in the treaty to prevent Nisga'a government from passing laws that accord greater rights of political participation to non-Nisga'a residents and, indeed, they may well be



required to do so by the Charter of Rights and Freedoms.

Recent decisions of the courts dealing with political rights in relation to the operations of band governments under the Indian Act have made it abundantly clear that the courts will use section 15 of the Charter to protect the rights of minorities or vulnerable groups within aboriginal communities. Members of the committee who are not familiar with the recent decision of the Supreme Court of Canada in the Corbiere case will find it instructive reading on this issue. The same will be true here; that is, the courts will interpret the Charter and apply the Charter to the exercise of Nisga'a governmental authority in a way that protects the rights of minorities or vulnerable groups.

Therefore, the concerns that have been raised about minority rights should not lead us to reject the treaty, since the treaty itself contains no provisions that prevent Nisga'a government from taking steps to provide appropriate rights of political participation to non-Nisga'a residents. The treaty gives Nisga'a government the flexibility to devise appropriate solutions tailored to the complex nature of their jurisdiction.

Ultimately, my conclusion on the Charter issue is that it will be the courts who decide whether Nisga'a government powers have been exercised in a manner that provides adequate protection to non-Nisga'a residents rights of political participation.

Professor Kent McNeil, Osgoode Hall Law School: Honourable senators, I have been teaching at Osgoode Hall Law School since 1987. I specialize in the area of aboriginal rights. I teach in that area and practically all my research and writing is in the area of aboriginal rights, including land claims and self-government issues.

I am in general agreement with the observations and remarks of my colleague, Mr. Ryder, so I will not repeat the things that he has already said. I should like to focus, rather, on some specific issues, the first of which involves the negotiation of agreements of this sort, agreements including land rights, self-government rights, and the constitutionality of that. Second, I should like to look at the issue of overlapping claims.

In a number of decisions, but significantly in the Delgamuukw decision in 1997, which, of course, came out of British Columbia involving the Gitksan and Wet'suwet'en nations, the Supreme Court has been telling the Canadian government and provincial governments that these issues should be settled by negotiation. The Delgamuukw case involved both a land claim and a claim to self-government, and the court did not resolve the issue. It sent the matter back to the trial court. It said, in particular with respect to self-government, that it could not resolve that issue and it sent a very strong message. Quite expressly, the former chief justice, Antonio Lamer, said that these matters should be settled by negotiation. In other words, the courts can give guidance and they can make decisions about what the legal rights are, but the better place to settle these matters is at the negotiating table.

In my opinion, that is exactly what the Nisga'a and the Canadian government and the B.C. government have done. They have been negotiating this agreement for years. It has been a long and hard struggle for them. They have produced an agreement that, in my opinion, is a compromise on all sides. It was a very difficult agreement to reach and this agreement should be respected.

I think the Supreme Court of Canada, if the agreement were brought before it, would respect the agreement. I doubt very much that the Supreme Court would strike down the agreement or the self-government provisions in it when it has given explicit instructions to First Nations and governments in Canada to negotiate these matters. If the Supreme Court were to strike down the self-government provisions, it would be sabotaging the negotiations. We would be in a situation where these matters would have to be litigated in the courts over and over again. Each First Nation would have to litigate its rights to self-government.

The Supreme Court said in the Pamajewon decision in particular, which was decided in 1996, that broad claims of self-government cannot be decided by the courts. The courts must look at self-government issues in terms of specific powers. That means that each First Nation, if it is a matter of litigation, will have to seek self-government powers with respect to every little bit of jurisdiction that it claims. As I



said, each First Nation must go through the process because the court has said that these matters are particular to the traditions and the customs and cultures of particular First Nations. On the constitutionality issue, just very broadly, I think the Supreme Court would support the agreement.

I now want to turn to the issue of overlapping claims. I know that quite a bit of concern has been expressed over this issue. In my opinion, the agreement does deal with this issue adequately. It is not clear to me, on the ground, whether there are valid overlapping claims or not. There may well be. I think that arguments have been made and it is really a factual matter that would have to be established one way or the other. The overlapping claims are there and whether they are valid or not is a matter that is to be determined, I think.

The agreement provides for that in chapter 2, paragraphs 33 to 35. Those provisions say, first of all, that the agreement does not affect the rights of other aboriginal peoples in Canada. In fact, it could not. There cannot be an agreement reached between one First Nation and a provincial government and the federal government that would take away constitutional rights of other First Nations.

The fact that the agreement is legislated, or will be legislated into law if the legislation passes, is not, in my opinion, going to affect other aboriginal rights even if the agreement itself did not provide for that, because, once again, those rights are constitutional. They cannot be taken away by ordinary legislation. They can be infringed on by legislation only if it is justifiable under a test that the Supreme Court laid down in Sparrow and other decisions.

The agreement does not affect the rights of other aboriginal peoples; not only that, but the next two sections provide specifically for that. First, they provide that, if a Canadian court decides that another First Nations has aboriginal rights that are in conflict with the agreement, the agreement will give way to the extent that those other rights exist. Second, the agreement also provides that, if another aboriginal nation negotiates an agreement with governments, with the federal and provincial government, that in fact infringe on or in some way are inconsistent with the Nisga'a agreement, the parties to the Nisga'a agreement will return to the table and renegotiate those parts. There is provision in the treaty for contrary court decisions on other aboriginal rights and also for negotiated settlements that will or may be inconsistent with the Nisga'a agreement. There is a mechanism there to resolve those kinds of disputes.

I do not see the overlapping claims issue as being a problem. I see it dealt with in the agreement. I know that arguments have been made that, well, in the past, the federal government as a matter of policy would not negotiate the claims if there were overlaps. In this case, they have negotiated an agreement even though there are overlapping claims. The problem here is that, if overlapping claims must be addressed before any agreements are reached, it could lead to an impasse in certain situations. Basically, it would give one aboriginal nation a veto over land claims brought by neighbours. I do not think that that is appropriate. I think, in practice, it is preferable if agreements can be reached before handing over overlapping claims, but I do not think they should be an impediment that would prevent any First Nation from going ahead with its own agreement. As I said, the provisions in the agreement itself deal very well and adequately with this issue.

The Chairman: Thank you both for your presentations.

Senator Tkachuk: My concern in regard to this bill and this treaty is the question of just exactly what we are getting here. Not being a constitutional lawyer, I may put this in more practical terms than in your learned paper as to what this treaty is and what it is not.

I want to address concurrent power. From what I understand, we have federal power and provincial power. We have all those powers delegated by those institutions to other forms of government -- municipalities; other Indian bands, frankly; the Yukon. What is concurrent power? This is unique and new; it has never been done. What is this? If it is not a delegated power and if sections 91 and 92 have not been given away by the federal or provincial governments, then what is it? What kind of an institution is it and what will we have in this country when they are all done and there are hundreds of them?

Mr. Ryder: On the issue of concurrent power, the appropriate contrast there is concurrent versus



exclusive. I do not think it needs to be bundled with the issue of delegated power, which really needs to be compared to the question of whether the powers of self-government are delegated or inherent. They are separate issues and delegated or inherent powers can be either concurrent or exclusive. They are really distinct issues.

Our Constitution, at the moment, is familiar with the idea of both exclusive powers, which is the usual course in sections 91 and 92 of the Constitution Act, but there are also other powers that are concurrent or shared by the federal and provincial governments. We decided here not to take away any power from the federal or provincial powers but to confer concurrent jurisdiction on the Nisga'a nation.

More relevant for the issues that have been raised before the committee, however, is the distinction between inherent powers and delegated powers. There has been a great deal of discussion about how this agreement, by dealing with self-government, is part of the land claim, and entrenching powers is part of the delegated model that characterizes, say, the Sechelt legislation.

That is consistent with our evolving constitutional understanding of the nature of aboriginal self-government. It seems clear to me in the Supreme Court of Canada jurisprudence that the course of an aboriginal right of self-government lies in prior sovereignty and prior occupation of the land by aboriginal peoples. That is their definition of aboriginal rights. Aboriginal rights are not something that is delegated or created by any document enacted by non-aboriginal governments; they are inherent in the distinct history of aboriginal peoples. Not only is the Supreme Court taking that view of aboriginal rights, but the Canadian government has expressed its commitment to viewing self-government powers as inherent as opposed to a creature of federal statute.

The treaty embodies those evolving understandings of the nature of self-government. Frankly, it is not possible to turn back the clock and sit down realistically with First Nations and say, "We are willing to negotiate self-government, but only within the delegated model." The reason for that is the legal understandings have evolved to the point -- and it is primarily the impact of section 35(1) in the jurisprudence -- where we see aboriginal self-government as inherent in their history as the prior occupants of the land in organized societies. Given that that is the evolving and clearly expressed at this point legal understanding, it is not possible. It is not realistic to propose conducting negotiations with First Nations now within a delegated model. It asks them to give up far too much in terms of their current legal entitlements.

Senator Tkachuk: You are saying that in 1867, when they were drawing up the Constitution, lurking in the background was another power. It is almost like another power that they never considered at the time, but in 1983 or 1982 it was considered and it has evolved over the last 18 years into this creature that we now have, called the Nisga'a Final Agreement. You seem to be describing a third order of government here -- that is, another level that we had not considered.

Mr. Ryder: It is appropriate to describe a third order of government. We already have municipal government. When we say a third order, I mean a third order of government that has constitutional status. I did not mean to take issue with other witnesses who have suggested that the treaty gives constitutional protection to a third order of government; that is true. All I meant to suggest was that it is not new in doing so.

Senator Tkachuk: It is new to me and new to most of us.

Mr. Ryder: There are good arguments, but there is still room for debate -- and, senators have been fully exposed to the debate -- that the aboriginal right of self-government is already recognized in section 35(1). Therefore, the treaty is not creating a new order of government but it is giving clear definition to it in the form of treaty rights.

Senator Tkachuk: I have a lot to ask here. As you know, I have kept quiet the whole evening and have not used any time at all, but I have been waiting for this because it bothers me.

If the federal and provincial powers of sections 91 and 92 now lie concurrently within this agreement and within this particular governing body with the permission of the Parliament of Canada and the



legislature of B.C., how much section 91 and 92 powers can we slide over to them? That is what you are saying, is it not? That means we can slide all of them, if we want. At one time, the Indians had their own method of defending themselves. They had their own army, had their own courier service, in a way, and they had their own communication system with smoke signals. I do not know how they did it in B.C., but in the Prairies you can see for miles. That could actually all be given away, could it not? Could all the section 91 and section 92 powers be given away as concurrently into this agreement? That is the logical argument that you are leading me to -- namely, that we can secede them all and give them all to the Nisga'a.

Mr. Ryder: As I said at the outset of my presentation, it is important to see this process as being primarily about the reconciliation of the prior sovereignty and prior occupation of Canada by aboriginal peoples, with the assertion of the sovereignty of the Crown. In 1867, because the aboriginal viewpoint was not represented in the negotiations and formulation of the 1867 Constitution Act, we did not take into account the aboriginal perspective. The 1867 act, from the point of view of aboriginal people, says absolutely nothing about their legal rights and entitlements.

What we are trying to do now -- and what we have been trying to do for many years with the 1982 act and the process of treaty making -- is reconcile the assertion of sovereignty that did not take into account the prior sovereignty of aboriginal peoples. We have, in a sense, rediscovered their rights.

Section 35(3) entitles the Crown to enter into treaties with aboriginal peoples and to have those treaty rights become entrenched and limit the powers of federal and provincial governments. It may well be that there are other constitutional principles and other parts of the Constitution that will restrict what governments can agree to in entering treaties with aboriginal peoples.

We do not need to be concerned about the federal government abandoning its powers entirely. What governments are embarking on here is achieving a compromise between federal and provincial powers of government and the self-government rights of aboriginal people.

Senator Tkachuk: Your logic leads me to think that this aboriginal power that has crept into our Constitution has come because in 1867 we did not recognize it. That is to say, it has arrived from somewhere in the past. That is almost an international way of looking at it.

I should like to know whether you think that this applies. In other words, this inherent right comes from some kind of law or some kind of philosophy of law. Perhaps this inherent right is true with respect to the Swedes and the Ukrainians. From where does this all come? Can we do this in the United States or in Australia? Does this inherent right apply everywhere? Does it sort of apply internationally? Is that what this is all about?

Mr. Ryder: That question is so large that, perhaps, I can pass it to my learned colleague Professor McNeil, who has knowledge of the status.

The Chairman: Why do we not do that? I will ask Senator Andreychuk to be patient for a few hours yet.

Mr. McNeil: The inherent right that my colleague has been talking about is rooted in the fact that aboriginal peoples were in North America -- and this includes the United States and Canada -- prior to the arrival of the Europeans. The Supreme Court has been telling us over and over again that that is where aboriginal rights come from.

Ever since the 1830s, the United States' Supreme Court has said that this inherent right includes a right to self-government. It is the sovereignty that the Indian tribes in the United States had prior to the arrival of the Europeans. They retained part of that sovereignty. They retained sovereignty over their own internal affairs. They lost international sovereignty. They no longer can enter into international agreements with Mexico, France or whatever. They are within the United States, but they have inherent sovereign powers that come from the fact that they were sovereign prior to the arrival of the Europeans.

In Canada, we have not reached that point in terms of our jurisprudence. I think the Supreme Court is moving in that direction, but it has thrown it back to the political arena. In other words, the Supreme



Court has been hinting at self-government in its decisions, but it has not made a decision in that respect. It has been saying to governments: "Negotiate these things. These are really political questions that should be resolved in that way."

What we see in this agreement is, with all due respect, not really a shift of section 91 or section 92 powers to the Nisga'a. Rather, it is a recognition that the Nisga'a have an inherent right of self-government and that that right is constitutionally protected. It has been thus since 1982. It is necessary to define that right. How will it be defined? It will be defined by the courts or by governments through negotiations. This agreement is the latter. It is a definition of the aboriginal right, through negotiations.

Senator Andreychuk: I wish to follow up on Senator Tkachuk's point, and I will try to use non-legalistic terminology. I have always taken the Constitution to be a reflection of the ability of a sovereign state to determine how it will govern itself in general ways. Senator Beaudoin has said time and time again that the rights are embedded in the Constitution, either with the province or with the federal government, and anything not contemplated in 1867 is residual with the federal government.

Section 35 has come along and recognizes that, perhaps, our Constitution of 1867 was not a full and complete Constitution. I understand it to that point. Your logic leads me to say that if the sum total of everything is either provincial or federal, and we later recognize that something is aboriginal, then someone has to cede power to the aboriginals. In my opinion, it is either a ceding of jurisdiction out of the Constitution, or we have to come to the conclusion that our Constitution was flawed to start with and, therefore, there has always existed a third level of government.

What you have said does not lead me to say that we need a constitutional change. In the one case, we are saying, "In 1867, we did not put it together, and the people of Canada must resolve, whether they are aboriginal or non-aboriginal, how they will live together with the Constitution." The more simplistic way of looking at it is to say, "If everything was vested into the provinces or the federal government, then what parts are now legitimately in aboriginal hands?" Therefore, the question is whether that is also a constitutional change.

Mr. Ryder: Senator Andreychuk, although it is a very complicated issue, the simple answer is that we made that decision in 1982 and 1983. That is to say, we made a decision to entrench in the Constitution an explicit recognition of aboriginal rights and treaty rights. We made the decision in 1983 to embrace treaty rights that were concluded in the future.

Canadian governments understood that by making that decision they were placing limitations on their own powers that had not previously been recognized, at least in the jurisprudence of Canadian courts. From the aboriginal perspective, however, those limitations on Canadian governments' powers ought to have been recognized because of aboriginal inherent rights of self-government grounded in their prior sovereignty and prior occupation of the land.

I see the crucial step in terms of altering our incomplete constitutional understanding, at least from the perspective of non-aboriginal governments. From the perspective of non-aboriginal drafters of the 1867 act, we have altered our previously incomplete understanding in an attempt to achieve reconciliation of the assertion of Crown sovereignty with the prior sovereignty of aboriginal peoples. We have done so by entrenching in the Constitution aboriginal and treaty rights. This process is exactly what was contemplated by those amendments in 1982 and 1983.

Mr. McNeil: In 1867, sections 91 and 92 affected the division of powers between Parliament and the provincial legislatures. Those were not exclusive powers at that time. For example, the Imperial Parliament retained legislative jurisdiction over Canada in matters generally until 1931 in the Statute of Westminster, and over constitutional matters until 1982, when we got our own amending formula. To regard sections 91 and 92 as an exhaustive distribution of powers is not really accurate in terms of our own constitutional history.

As Professor Ryder has pointed out, at the time aboriginal peoples were not considered. They were not part of the process. Today, and especially since 1982, there is recognition that there was something



wrong with that: They were left out and they should not have been left out. Our thinking has changed a great deal over the last 140 years. We are now in a different situation.

The American situation is very similar. They have a constitution, state powers and federal powers in Congress. Yet, 45 years after their constitution was put into place, the Supreme Court said that that does not take away the inherent jurisdiction of the Indian tribes over their own affairs. The United States has not had a problem with a constitution not taking away the inherent jurisdiction of aboriginal peoples within the country. We can learn something from that.

Senator Andreychuk: I should like to return at a later time to the U.S. situation. They do not recognize a third level of government. They have gone their own way. I think that Canada, quite rightly, is exercising its sovereignty differently.

I was simplifying because our Chair told me to do so. I was not avoiding the Imperial powers that were left.

I want to ask a question about the overlap situation. I happen to believe that the court sidestepped or, perhaps, in its wisdom, said, "Since you must live together, negotiate how you can best solve this conundrum of aboriginal rights and non-aboriginal rights." I am concerned that other aboriginals, if they have valid claims, will not get to negotiate in the same way with the federal and provincial governments because it has been agreed that the overlapping areas are to be Nisga'a. If a court or some other process determines that their rights should be taken into account, then there is a methodology here to get to it. However, if full and unfettered negotiation is what the aboriginals should have, I see at least two groups that have been identified to us that have less of an opportunity to come to a just settlement than the Nisga'a have, as a result of moving the Nisga'a forward without the other two.

Mr. McNeil: That is not the way I interpret the agreement. There are actually three provisions dealing with overlapping claims. The first provision says simply that the Nisga'a agreement does not affect the rights of other aboriginal peoples in Canada. The second one deals with the issue of overlapping claims that may be decided by a subsequent court decision. That court decision will override the Nisga'a agreement to the extent that a court finds that there is a valid overlapping claim. There is a third provision, which I think does, in fact, address your concern, and I think it is a valid concern. The third provision provides that, if Canada or British Columbia enters into a treaty or land claims agreement with another aboriginal group in British Columbia and that agreement or treaty adversely affects the Nisga'a agreement, then the parties to the Nisga'a agreement will go back to the table and they will negotiate some kind of compensation or some alternative for the Nisga'a.

In other words, there is a possibility here for a negotiation of an agreement that actually takes away some of the rights that the Nisga'a have in their own agreement. If the parties cannot agree to that, that section of the agreement provides that it will go to the dispute resolution section of the agreement. In other words, if the Nisga'a, Canada and B.C. cannot agree on what the Nisga'a should receive in replacement for what has been negotiated away from them with an agreement with another aboriginal group, then they need to go to binding arbitration or have the issue resolved in court.

Your concern is valid but, on my reading of the agreement, it has really been dealt with.

Senator Andreychuk: My point was that we have been told repeatedly that this negotiation was in good faith from all three parties. If it was, surely the federal government negotiated lands believing that the Nisga'a should have those lands. It would be highly unlikely that the same government could sit down and now believe that they belong to another group. It seems like a negotiation going nowhere.

Senator St. Germain: Are you saying, Professor McNeil, that the final resort is that, if they cannot negotiate and they cannot arbitrate, those native bands that are affected by the overlap will be forced into litigation? Mr. Ryder has quoted Delgamuukw and what have you, and yet he said that non-residents would be forced into litigation if they wanted to enforce their rights under the Charter.

I have told the Nisga'a who are sitting here tonight that there is one issue that bothers me. It is the fact that we are pitting native against native. You have sat here fairly soberly and quietly and tried to dismiss



this as nothing, really. The people who are impacted by this, believe me, see it totally differently. Am I correct in assuming that the court of final resort will be litigation at huge costs to these people? They are totally dependent on the federal government, who have negotiated, possibly in good faith, for the funds to enable them to defend their lands or claims, and you say that this is a fair way to proceed?

I am sure you are familiar with the Luuxhon case. I am no lawyer, but I know one thing came out of there. The judge accused the government of sharp dealing and made other references to the fact that the government was not dealing in good faith and predicted a devastating outcome to this whole process if this was not dealt with properly at this time. I ask for your comments in regard to that. I am sure you are familiar with the Luuxhon case much more than I shall ever be.

Mr. McNeil: I think that I did not express myself clearly. The dispute resolution part in this provision applies to the Nisga'a, to the federal government and to the B.C. government. In other words, if Canada and B.C. enter into an agreement with another aboriginal nation that negatively effects the Nisga'a agreement, then the parties to the Nisga'a agreement have to try to negotiate and come up with alternatives. In other words, the Nisga'a who have lost something to the neighbouring aboriginal people are entitled to get something else from the federal or provincial government.

Senator St. Germain: Unless they agree to changing the agreement, the Nisga'a do not have to change the agreement.

Mr. McNeil: The way this section is written, another agreement can override their agreement. They can actually lose rights that they have negotiated if a neighbouring aboriginal people negotiates an agreement that has an adverse effect. They have a remedy. The remedy is that Canada and British Columbia must provide them with an alternative.

Senator St. Germain: I recognize that.

Mr. McNeil: It is at that point that, if the Nisga'a and Canada and B.C. cannot agree on what alternative the Nisga'a should have, the issue goes to compulsory arbitration or to litigation. It is not the land claim.

Senator St. Germain: Arbitration or litigation -- which is it?

Senator Tkachuk: Or compulsory arbitration.

Mr. McNeil: The stage three provision in the dispute resolution chapter provides for one or the other.

Senator St. Germain: Are you aware of the details surrounding the overlap in that area?

Mr. McNeil: I know that there are overlapping claims, and they may be valid. I do not wish to comment on that issue. That is a factual issue rather than a strictly legal one.

The Chairman: Did you wish to comment, Mr. Ryder?

Mr. Ryder: No.

Senator Beaudoin: My question is very short. I listened very carefully; in my opinion, you are saying that this treaty was made after 1982 but that section 35 of the Constitution Act covers treaties made since 1982. Consequently, the treaty is just one treaty among many others under section 35. If that is true, it is protected by the Constitution. Whether it is tantamount to a third order of government or not, it is protected because it comes under section 35. Therefore, the whole discussion is over if your theory is right.

As far as I can see, the Supreme Court has said in many cases that the treaty rights there are those existing in 1982. If you say to me that the Supreme Court is going to include the treaties to come, then I agree with you. Is that what you say?

Mr. Ryder: Precisely, yes. I believe that the amendment in 1983 was enacted precisely to put that



question beyond doubt. Of course, from the point of view of the purpose of section 35, it does not make any sense to limit the protection to treaties that were in existence in the past, given that section 35(1) is in response to the problems that arose when treaty protections did not have constitutional status and did not have, therefore, protection from unilateral derogations that were inconsistent with the honour of the Crown. It was an attempt to give constitutional protection to treaties and therefore make the rights in treaties more secure. In that sense, from the point of view of non-aboriginal Canadian governments, it was an effort to say that in the future we will behave in a more honourable way and give some constitutional priority to the treaties. Given that kind of understanding of the rationale and the purpose behind section 35(1), of course it made sense not to restrict it to historical treaties. I believe the 1983 amendment was just in case there is any doubt about that, because the words "existing treaty rights" could be interpreted as "existing as of".

Senator Beaudoin: That is the first time I have heard that argument.

Mr. Ryder: You would agree, would you not, that the language in section 35(3) is quite clear on this point? The section says that existing treaty rights include treaties that have already been concluded and treaty rights that may be so acquired in the future. I have not quoted exactly.

Senator Beaudoin: Yes, acquired in the future. If that is right, it means that the Government of Canada could conclude a treaty with any aboriginal nation at any time and it would be constitutionally protected by section 35. There is no need to amend the Constitution if they can do that. Is that your theory?

Mr. Ryder: That is my theory with respect to the establishment of the rights of aboriginal peoples, yes.

Relating back to Senator Andreychuk's earlier question, it is a mistake to conclude therefore that it is a completely unlimited treaty-making power, because the treaty-making power will be constrained by the other parts of the Constitution and by the Charter of Rights. Since the entering into of treaties is governmental action, it will be constrained by the Charter.

Senator Beaudoin: I should like the court to say that.

Mr. Ryder: I think it would be quite clear in this context of Bill C-9. It will be necessary to ratify the treaty and bring it into legal effect, and that is obviously an act of the federal government that is subject, like other legislation, to the Charter of Rights and Freedoms.

The Chairman: There is not a lawyer in this room who would not like to be on that brief, on one side or the other, before the Supreme Court of Canada.

Senator Beaudoin: I have been briefed.

Senator Grafstein: Everyone views 1982 and 1983 in a different way from their different perspectives. I was around in 1982 and 1983. Frankly, my personal version was that it was clear that land claims were to be dealt with by treaty but the question of self-government and questions like that were somewhat different and distinct. Hence, I assumed that the Royal Commission on Aboriginal Peoples concluded a few years ago that when it came to the governmental aspects, there had to be a constitutional amendment. You have read that. I think it is Volume 3, Governance Provisions. Why did the royal commission come to the conclusion that when we dealt with the third level of government, as opposed to land claims, it required a constitutional amendment, if your "growing tree" theory of the Constitution is correct?

Mr. Ryder: You are referring to the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Ryder: Professor McNeil is probably more familiar with the report than I, but from my understanding of the chapter on governance and their earlier report entitled Partners in Confederation, and perhaps my memory is failing me, I do not recall them saying it was necessary to have a constitutional amendment to give effect. That was the recommendation. They concluded that aboriginal



rights of self-government were inherent, and whether or not we explicitly recognize them through a constitutional amendment, they exist because they have not been fully extinguished through the clear and plain intent of the Crown.

Senator Grafstein: I do not want to debate this. Perhaps I should read it again. I concluded that they came to the conclusion, after weighing all the evidence, that for clarity and concision and certainty you needed a constitutional amendment when it came to self-government.

Mr. Ryder: My point is simply that they did not say it was necessary to give legal recognition to it.

Senator Grafstein: Nothing is necessary.

I wish to deal with another aspect that has been of particular interest to me. Your brief is very interesting when it comes to this issue. We have heard the earlier testimony about the Charter and the right to vote. It has been a particular concern of mine. The evidence before the committee is very succinct on this issue. There are somewhere between 80 and 110 non-Nisga'a residents on Nisga'a lands who do not own land. They tend to work on the land as teachers, doctors and the like. We were told that, when this question of their right to vote was explicitly discussed, they could not get concurrence of 70 per cent of their colleagues to agree to provide the vote.

Then I read Corbiere and your quote here and Justice McLachlin's last decision. This affects not the case that I am putting but an easier case, in a way. It is members of a tribe that live off the reservation demanding votes on the reservation. The conclusion was, in the words of Justices McLachlin and Bastarache:

But they present no evidence of efforts deployed or schemes considered and costed, and no argument or authority in support of the conclusion that costs and administrative convenience could justify a complete denial of the constitutional right. Under these circumstances, we must conclude that the violation has not been shown to be demonstrably justified.

I am waiting to hear the Nisga'a come back and deal with this issue. We have been told by the mayor of Terrace that a small number of people would like to have the vote. They are disturbed about this. I can understand them not wanting to make a claim, because they are working there, so it is up to us, the Senate, to deal with minority rights and regional responsibilities and to make the claim where they are not able to do so.

You dismiss this very lightly by saying that the courts will use section 5 to protect the rights. There is no provision in the Nisga'a agreement to provide for appropriate rights, but we have been told now on the evidence that at this moment they have no present intention of giving voting rights to that minority group. You say concerns about minority rights should not lead us to reject the treaty. I am not suggesting that I am about to reject the treaty; I am suggesting that I should like to have satisfaction before we approve the treaty that minority rights will be fully protected, as they are in every other place in Canada. What is your view about that?

Mr. Ryder: I did not mean to suggest that it is a matter that should be taken lightly.

Senator Grafstein: I discussed this with either you or your colleague by telephone one time.

Mr. Ryder: I wanted to address this issue because I think it is a matter of serious concern. I do not think it is appropriate to direct our concern to the treaty provisions about this issue.

I think the simple answer to your question is that non-Nisga'a residents of Nisga'a lands have the exact same rights that the rest of us have pursuant to the Charter of Rights and Freedoms. That is why I think the Corbiere case is very instructive, because what you have there is the Supreme Court of Canada recognizing that the situation of on-reserve status Indians and off-reserve status Indians is very different, in terms of their interest in band government, and therefore they say it is not appropriate to give them the exact same rights. We are not saying that they should have the right to vote on all issues. That would be wrong because it would fail to recognize the fact that they are in a very different position.



I think we can make the same argument about non-Nisga'a residents. It would be wrong to give them a right to vote because their interest in matters within Nisga'a jurisdiction are so very different from the interests of Nisga'a citizens. However, it would also be wrong to completely deny them a right to vote or rights of political participation generally, so there is nothing. This is where it is wrong to focus on the treaty. There is nothing in the treaty that says that non-Nisga'a citizens do not have, or cannot be given, the right to vote or cannot be given rights of political participation. The treaty leaves that issue open to a range of flexible solutions, which is exactly what the Supreme Court of Canada said in the Corbiere case. They said that there is a range of possible solutions that need to be discussed, and if the solutions adopted by Nisga'a government in the future on this issue are considered insufficient by non-Nisga'a residents, they have the right, like all the rest of us, to go to court and argue that the Nisga'a government is violating their equality rights in section 15 of the Charter. In other words, they have the exact same rights as the rest of us.

Senator Grafstein: The problem with that argument is that it requires us, to be fair to our constitutional mandate, to go through the 14 or 16 areas of paramountcy and parse each one, as opposed to the other side of the equation, which would be to grant them voting rights when it is absolutely clear, because of the numbers, that in no way, shape or form, in the foreseeable or any future, those 100 or so non-Nisga'a residents, which rotate from time to time, will jeopardize or prejudice the majoritarian position. I still am in this personal conundrum. Saying that we should leave it to the courts is an argument we keep hearing around here and, again, we are sweating, frankly, trying to provide a treaty, incorporated constitutionally, that has some certainty and will not be ravaged by the courts. You leave me with that conundrum.

The Chairman: Unless you wish to reply, I would consider that a representation.

Mr. Ryder: Just briefly, it is the exact same answer, that ultimately our basic rights and freedoms, including rights of political participation, are protected by the court. It is the same situation for people resident on Nisga'a lands. Ultimately, that is where our faith here, as in other parts of the country, has to lie, on these basic minorities rights that you are concerned with.

Senator Gill: I would like to say something here. We have been discussing a very important question this evening. I think most of the aboriginal people believe that they have rights there. People are not asking for rights. That must be clear. In my opinion, all the aboriginal people in this country are not asking for rights. They believe that they have rights. It was confirmed in the royal proclamation and reconfirmed after that in the patriation of the Constitution; non-native law also confirmed that.

People are looking for a way of dealing, a kind of partnership that they have to find with non-aboriginal people, to have a better relationship. In the patriation and in the 1983 law, it is clear that the government accepted that the aboriginal people have inherent rights. That means prior to everything, including the so-called discovery of this country. It is there. Do you agree?

I am coming back on point you have already raised, but I think it has to be clear. We are making a lot of progress in our discussion today. I am glad about that.

Mr. Ryder: I do agree. That perspective is completely consistent with what I have been trying to say today.

Mr. McNeil: I agree entirely, as well. What we are looking for here is a partnership, a way of building a relationship with aboriginal peoples, so that aboriginal peoples and other Canadians can live in a partnership. It involves much thought; there are important decisions to be made. However, as Professor Ryder pointed out, the decision was made in 1982 to constitutionalize the rights of the aboriginal peoples, to give them the protection they did not have before. We are now dealing with some of those rights through negotiations.

In negotiating agreements, aboriginal peoples are negotiating around what their aboriginal rights are. If the agreements themselves, the rights they receive in these modern-day treaties, if you like, were not constitutionally protected, they would be giving up constitutionally protected aboriginal rights for rights



in treaties that are not constitutionally protected. For that reason, the constitutional protection extends to modern agreements of this sort as well as to historic treaties.

The Chairman: I want to thank you both for being here today and for providing your advice and support. As you can tell from the questions, there was a lot of interest in the opinions you gave us.

Our next witness is Mr. Bill Whimney. Welcome, and please proceed.

Mr. Bill Whimney, Committee Chair, Native Affairs, B.C. Wildlife Federation: Mr. Chairman, first, I would like to inform everyone that I am a layperson. I do not have a degree in law. I do not purport to represent the law in any respect, so please be patient with me.

I represent an organization of 35,000 conservationists in the province of British Columbia, comprising 147 composite organizations. The B.C. Wildlife Federation is the largest fish and wildlife conservation organization in British Columbia. My direct involvement in the Nisga'a treaty process, and the B.C. Treaty Commission process, dates back to the provincial third-party advisory committee on aboriginal land claims and continues through the treaty negotiation advisory committee and regional advisory committee to present.

Before looking at the Nisga'a treaty, I should like to give you some background on our interest in treaties. We have been long and willing participants in the process. Approximately 15 years ago, the B.C. Wildlife Federation foresaw the implication of the comprehensive claims issue, as it was known at the time, in terms of fish, wildlife and resource management. We believed that the Indian issue needed resolution, that negotiations were the best route for solution, and that treaties would touch all citizens in one way or another. We also recognized that we had common ground with aboriginal people in our concerns, interests and our traditional use of fish and wildlife resources.

I would like now to present for the record some of our concerns with the Nisga'a treaty. Because our invitation to attend this hearing arrived late, my submission will be neither detailed nor complete, but I hope I can highlight for you some of our most important priorities. I feel confident that our other concerns will have been, or will be, brought forward by other witnesses.

Our organization is guided by the policies adopted at our 1987 annual general meeting, and they are attached. I should like to express our concerns about the Nisga'a treaty in the context of some of the principles stated in our policy.

First, the fisheries and wildlife resources are not to be used as trade-offs in negotiations over land benefits and other resources. Immediately prior to the signing of the Nisga'a AIP, we were apprised of information at the TNAC wildlife committee with respect to fish and wildlife allocations and processes. When the AIP was signed, we were informed that the reason the document was so different from what we were being told in the wildlife committee was that there were trade-offs in the negotiations. We felt that the government did so because of pressing self-imposed timelines and a total lack of defined mandates with respect to fish and wildlife issues. The Nisga'a treaty has done nothing to improve this situation.

Second, the two senior governments, through legislation, will continue to be the final authority on fisheries, wildlife and other resources and for their management and allocation. The Nisga'a treaty states this to be the case repeatedly throughout the text. However, when it comes to management committees, the treaty states that the minister will institute the recommendations of the committee or provide reasons for not acting on them. This is contrary to the indications of the Supreme Court of Canada in *R. v. Sparrow*, where it stated that the onus of proving a prima facie infringement lies with the individual challenging the legislation. If the minister must justify every divergence between his management decisions and the recommendations of the committee, or if the process is allowed to become convoluted or cumbersome, it will prevent management from being done in a timely or effective fashion. This will adversely affect conservation and interfere with harvest for non-aboriginals. The Nisga'a will have the right to harvest for domestic purposes in any case.

Third, access to use fish and wildlife and outdoor recreation resources must be maintained for all



citizens, consistent with the rights of land ownership and the requirements of management.

It appears that the Nisga'a will be allowed to impose fees and conditions on anyone who will harvest fish and wildlife on Nisga'a land. This is an expansion of the authority normally attached to land held in fee simple and has the potential to adversely affect the harvest of non-aboriginals on Nisga'a land.

Fourth, cost-benefit ratios in economic and social terms must be available for all proposals under negotiation. Understanding the cost and benefits to both aboriginals and non-aboriginals is required so that solutions can obtain public support.

We have received no indication that these studies were done prior to the AIP or the treaty. It becomes apparent by the lack of real input into the management of fish and wildlife in the area defined in the treaty that the costs or benefits to other than Nisga'a citizens is secondary to the benefits conferred in the treaty. Nor does there appear to be much protection for the rights of non-aboriginals in the piecemeal fashion in which fish and wildlife will be managed as a result of overlaps in aboriginal traditional territories, treaty land settlements and treaty-established fish and wildlife committees.

Fifth, Indian self-government to the level of municipalities and regional districts is acceptable, but the concept of separate and independent nations is not. The authority and responsibility of the provincial and federal governments must be paramount.

There are so many areas in the treaty where it is stated that, if there is a conflict between the laws of general application and the laws set down by the Nisga'a government, the Nisga'a laws will prevail. This does not happen in municipal or regional district governments; it appears to create a new level of government. This is unacceptable to our organization, as it has the potential to create jurisdictional conflicts with respect to fish and wildlife, and effective management will suffer as a result.

Sixth, third parties must be involved in the process of negotiation. The federal and provincial governments must, as the principles representing all non-aboriginal interests, ensure that non-governmental organizations have an active window to negotiations.

The agreement in principle and the treaty were negotiated in secrecy. Our participation was confined to being asked to comment on the general concepts only, and we were not party to actual information from the negotiations in enough detail to be able to assess the progress of negotiations or the extent of the impact on our interests or rights. Throughout the process, we were prevented from discussion, in any but the vaguest terms the information or discussions we participated in, by the confidentiality agreement that we had to sign just to be involved in the process. The new B.C. treaty process is considerably more open and it is our hope that the results will be more acceptable to all.

Seventh, the B.C. Wildlife Federation does not support the sale or trade of wildlife beyond the current laws of general application. This principle dates back to the late 1800s and the early 1900s, when market hunting almost destroyed the wildlife of Canada and the United States. The Nisga'a Treaty has provisions for it. In pre-contact times, this practice may have a necessary part of Nisga'a life. However, in modern times, with the ability to secure an income in other ways and with modern methods of harvest, we do not believe there is justification to return to this ancient and inappropriate practice.

Eighth, the sale of fish caught under the provisions for domestic -- food, social and ceremonial -- use must not be allowed to be sold. The treaty identifies their domestic harvest as separate and exempt from the normal provisions of the fisheries management protocols. If they are able to sell this fish, there is a potential for abuse in times when allocations are lower than in the other fisheries.

One of most serious problems with the Nisga'a treaty is the lack of certainty. We were told by government from the beginning that the treaties will bring certainty. This may be true at the level of government administration; however, the B.C. Wildlife Federation represents individual citizens and groups with respect to on-the-ground issues and dealing with fish and wildlife. The kind of certainty that our membership requires is that which will allow their interests to be addressed in a simple, effective and understandable fashion. They also require real opportunities to participate in the management of those resources as stakeholders and not just observers.



The migratory nature of the resource makes it imperative that management be done on a regional or watershed basis. Overlapping or conflicting jurisdictions, overlapping aboriginal management committees, or the exclusion of real participation by non-aboriginal organizations are the components of a recipe for disaster and discontent.

The effectiveness of any treaty or agreement is in its implementation. It will be very difficult to implement the fish and wildlife provisions of the Nisga'a treaty due to the potential for misinterpretation of the intent of those provisions in the treaty.

Throughout the process, as is well-evidenced in the minutes of the treaty negotiation advisory committee meetings, we called for a definition of terms we felt were important to understanding the issues. At the TNAC wildlife committee, we spent over six months developing a definition of "conservation", a very important and oft-used term. Another expression is "significant risk." These terms are used extensively in the treaty but do not appear in the definition section. It has been suggested that treaties are never contested in court, but their interpretations are. In the absence of these definitions, it will be impossible to interpret the fish and wildlife provisions of the treaty or the role of minister, the Nisga'a or third parties. Our definition can be found in the material attached to this brief.

Participation by non-Nisga'a people on the wildlife committee board will be hampered by the fact that Nisga'a participants will receive \$20,000 annually, plus expenses for their participation, whereas non-Nisga'a participants will receive nothing and must cover their own costs. Combine this with the fact that wildlife management is effectively being moved from the regional and provincial wildlife offices to locations that are less central; one could get the feeling of being excluded. This, combined with the lack of progress toward the institution of the committees and the apparent conflicts already developing as a result of overlapping aboriginal use of the resource and some question of priority use on the part of various stakeholders, is already causing us to have grave doubts.

An interesting thing to note about the Nisga'a treaty is that all through the negotiation process we were told that the reasons for a negotiation climate that seemed to favour aboriginal rights over and sometimes to the exclusion of non-aboriginals was the interpretation of aboriginal litigation. It is important to note that the Supreme Court of Canada in *R. v. Marshall*, in November 17, 1999, in reference to a motion for rehearing and stay, indicated in reasons for judgment that the governments have, as a result of misinterpreting previous judgments, wrongly ignored the rights of non-aboriginals. We feel that misinterpretation led to unreasonable expectations on the part of aboriginals and provided the motivation for governments to hold the rights, interests and concerns of non-aboriginal stakeholders to be inconsequential. This might explain why so many of our recommendations are absent from this treaty and the degree of disharmony it seems to generate.

We believe that the purpose of the Nisga'a Treaty is to address the inadequacies in the relationship between aboriginal and non-aboriginal citizens and communities and to aid in developing a harmonious relationship between the communities while respecting the rights of all British Columbians. However, the concerns expressed here, if not otherwise addressed, may prove to be obstacles to that very important goal.

Senator Chalifoux: I have before me an interpretation of the treaties regarding fisheries and wildlife management. It says here that the Minister of Fisheries and Oceans and the province will retain responsibility for conservation and management of the fisheries and fish habitat according to their respective jurisdictions. In addition, the Nisga'a government may make laws to manage the Nisga'a harvest if those laws are consistent with the Nisga'a annual fishing plan approved by the minister.

I am hearing from you something entirely different, yet this is what I am reading out of the treaty.

Mr. Whimney: In actual fact, you answered your own question because it said that the minister must, if it agrees with the Nisga'a plan. The treaty very clearly states that in any case, where there is a deviation between the Nisga'a plan and what the minister wants to do in the ministry, he must justify that.

Senator Chalifoux: No, I did not say that. I said that if those laws are consistent with the Nisga'a annual



fishing plan approved by the minister then the minister must approve that plan before anything is put into place.

Mr. Whimney: That is the jurisdictional issue. But elsewhere in the document it also says that if the Nisga'a put the plan forward, the minister "will" -- and that is the word they use -- accept the plan or justify his reasons for not so doing. We are saying that if the minister does not have the ultimate authority, and if in fact they must spend time justifying every little change in the management protocols, et cetera, they will bind up fisheries and wildlife management to the point where those decisions may not be made in a timely fashion.

Senator Chalifoux: Here again it says that the Nisga'a will prepare a Nisga'a annual fishing plan for all species of salmon and other fish. After its review, the Nisga'a annual fishing plan, if it is found to be satisfactory, will be approved by the Minister of Fisheries and Oceans. Therefore, the plan must be satisfactory to the minister.

Mr. Whimney: I am talking about the convoluted aspect of the process. I have no problem with the Nisga'a being involved in the management of fisheries and having the opportunity to put forward plans. To cite an example, our provincial hunting and fishing regulations at one time came out and would be available March 30, for the beginning of the new licence year, April 1. For the last three years, our regulations have arrived later and later; for example, last year's hunting regulations came out in the beginning of July, when the hunting season starts in the middle of July. That leaves no time for people to make plans, no time for people to understand where they were going or what they were doing, and we were told by government that this was done entirely as a result of aboriginal referrals.

We see the Nisga'a treaty as the first of many, and we see the processes created in the Nisga'a treaty as being the first of many. Our concern is that wildlife management and fisheries management will be so convoluted as to come to a standstill that will prevent non-aboriginals from harvesting either of those resources, when the aboriginals have a right to harvest for domestic purposes, which is the reason we harvest. In spite of that, if you notice in the treaty, their harvest for domestic purposes is outside of the question of a management plan.

Senator Chalifoux: At one time, I had a domestic licence for my family, and I fished in northern Alberta. I know exactly what you are talking about. That domestic licence was still just for my own family, for domestic purposes, not for sale. I really must question your rationalization.

Mr. Whimney: My organization does not question in the slightest the aboriginal right to fish for food, social or ceremonial purposes. In fact, we are firm in the belief that that is not just an aboriginal right, that it is a citizen's right. We identify that right as an aboriginal right, because when the question was originally asked in the courts it was answered in the context of aboriginals, because they asked the question. I firmly believe that if I were to ask the Supreme Court of Canada if I have the right to fish or hunt to feed my family the answer would be in the affirmative. They might inform me that my harvest needs to be within constraints of government management, and we think that is proper. The Supreme Court said very clearly that conservation was the first priority. However, the reality is that we believe that is the right of every citizen -- to harvest for food, social and ceremonial purposes.

What I am saying is that the nature of the structure that this treaty creates is likely to cripple that process and make it so convoluted that our harvest will come to a standstill while theirs is allowed to continue. Our concern is not that the Nisga'a will over-harvest or will abuse this. Our concern is that we think the Nisga'a will have the same problem that many other Canadians have, that is, that they will get caught up in the convoluted method in which government does business. The Nisga'a know how difficult it is to wade through government business. What we think will happen in this treaty is that you will put us in the same position they have been in for 125 years, and that we do not like. We understand why they do not like being in that position.

Senator Lawson: On your page 4, you say that participation of non-Nisga'a people in the wildlife committee board will be hampered by the fact that the Nisga'a participants will receive \$20,000 annually, plus expenses for their participation, and non-Nisga'a participants will receive nothing and will need to cover their own costs.



Does the establishment of this committee flow from the terms of the Nisga'a agreement?

Mr. Whimney: Yes, it does.

Senator Lawson: It specifically provides for a \$20,000 payment for the Nisga'a?

Mr. Whimney: It provides that the Nisga'a expenses will be covered. We have managed to convince government that one of the non-native participants on this committee should be the B.C. Wildlife Federation, because we represent so much of British Columbia. We have been told that, if so, we will need to cover our own expenses. Bear in mind that the Nisga'a committee will, logically so, meet in Nisga'a country. That is what they are dealing with, their territory.

Senator Lawson: What is the number on the committee? Does it provide for that?

Mr. Whimney: I believe it was seven or nine.

Senator Lawson: In total?

Mr. Whimney: I am not entirely sure of the total number of members. We have one member.

Senator Lawson: Who else, besides Nisga'a?

Mr. Whimney: The treaty is equally divided between the provincial government and Nisga'a, with one federal government position to be the odd man out. That is my understanding. We do not contest the makeup of that committee.

Senator Lawson: If there are nine, are there eight paid and one not paid?

Mr. Whimney: That would probably be the case.

Senator Lawson: What about our federal legislation for equal pay for equal work and equity? What happened to that? Who negotiated this?

Mr. Whimney: I have not used that argument yet. I thank you for that.

The Chairman: You can pursue this question tomorrow with the minister, or with the Nisga'a.

Senator Lawson: I would not vote for an agreement that provided those kinds of conditions -- even that one condition. If we do not deal with fairness in a simple matter like the establishment of the committee, how will anything else be considered fair?

The Chairman: We will now hear from the next witness, Mr. Neil Sterritt.

Mr. Neil J. Sterritt: I appreciate the opportunity to be here tonight. Before I begin, I would like to introduce my colleague, Wiimiwosiic Larry Skulsh. He is a hereditary chief from the Nass watershed, and he has a short presentation to make.

Mr. Larry Skulsh, Hereditary Chief, Nass Watershed: Mr. Chairman, honourable senators.

[Larry Skulsh spoke in his native language.]

I am a hereditary chief. I hold territory on the Nass watershed. I received the name in 1994, after my uncle passed away. This process has been ongoing since 1983. We have dealt with the Nisga'a on this issue for many years and we made very little progress on the protocol that was established in 1995. It eventually petered off as AIP accelerated.

Mr. Sterritt will address some of the matters we have been dealing with over the years.



Mr. Neil Sterritt: I have been working on these issues since I returned home in 1973. I was the research director of land claims for the Gitksan Tribal Council back in the 1970s. With the Calder decision in 1973, I first began to work on the issue of the Nisga'a petition and this type of issue.

I was the leader of the Gitksan from 1981 until 1987. From the very first, I worked very much with Dr. Gosnell's older brother, James, as well as with Rod Robinson, on constitutional issues. I have been working on these issues for a long time. I was the leader when Delgamuukw was launched. There was no political will on the part of the federal and provincial governments to deal with the issues that were important to us, the types of things you talked about earlier.

I recognize that you are very busy, so I will not go any further into that nor into the politics of the land claims issue. I do want to address the issue of the Gitksan territories in the Nass watershed. In doing so, I am here as an individual, and because one cannot talk about the Nisga'a boundary in the Nass watershed without talking about the Gitanyow boundary, I will talk about both.

I have distributed the brief, including a map from BC Studies: the Nisga'a Treaty. I will not use that map, but you may use it later to check your notes. I have referenced, in my presentation, where the maps appear in the brief. I was the author of a chapter in the BC Studies: the Nisga'a Treaty. I was the major author of Tribal Boundaries in the Nass Watershed, which is a comprehensive treatment of the issue that we launched under the protocol in 1995 and which was never addressed. I will deal with that when I go through my paper.

The brief also contains some material dealing with the joint negotiations between the Nisga'a and Gitksan when we tried to resolve the overlap under the protocol. In brackets are either a confirmation of what was said in a meeting and forwarded by letter, either from the Nisga'a to the Gitksan or the Gitksan to the Nisga'a, as well as other correspondence that relates to this issue.

All of this information, all of the correspondence and any tapes that we had are available. The references are all in the brief. It is as comprehensive as it can be. We will go from there.

The purpose of this submission is to set out the implications of the government and Nisga'a refusal to fairly address competing territorial claims, in other words, the overlap during Nisga'a treaty negotiations.

Reason and common sense dictate that overlap issues be resolved before treaties are concluded. An aboriginal nation claiming title to land does not do so in isolation of its aboriginal neighbours. Nisga'a lands were determined without resolution of the clear and oft-stated statements of land ownership by the Gitanyow and the Gitksan.

I turn now to page 2, point 3: Not only is the recent Nisga'a claim exaggerated, the evidence shows that they and the government set aside good faith standards when dealing with the Gitksan and Gitanyow on the overlap issue. The Nisga'a have misled the public from the beginning. They and the federal negotiator -- and the provincial negotiators, but the federal negotiator in any event -- have misled the Senate about Nisga'a land entitlement in the treaty. I will provide evidence for that.

I will skip point 4 and go to point 5. I will address four issues: first, the existence of a territorial overlap in respect of land that belongs the Gitksan and the Gitanyow; second, the history of efforts by the Gitksan to get the Nisga'a to resolve the overlap; third, the absence of good faith on behalf of the Nisga'a, British Columbia and Canada in dealing with the overlap; and, fourth, misinformation about the overlap.

I turn now to page 3, point 2: There is no doubt that the Nisga'a have always been aware of the territories and borders of their Gitksan and Gitanyow neighbours. This is under the heading, "Aboriginal Title and the Importance of Boundaries."

Aboriginal title was summarized by the Supreme Court of Canada in Delgamuukw as a "right to exclusive use and occupation of land..." The Nisga'a claim to the entire Nass watershed overlaps known Gitksan and Gitanyow territories. The Nisga'a claim is not supported by the oral histories or the



documentary record in respect of the Gitxsan and Gitanyow territories. Fee simple lands and other benefits allocated to the Nisga'a north of the Kinskuch River during treaty negotiations are situated in lands that do not belong to them; and if Bill C-9 becomes law, these fee simple lands and other benefits will be transformed into constitutionally entrenched treaty rights.

If you look at the map provided, the Kinskuch River is roughly one third of the way up the entire length of the river. It is about where the Nass River, going slightly northeast, turns northwest and continues up. That is the Kinskuch and Kiteen Rivers area.

There is no evidence that the Nisga'a have territory north of those two rivers, despite the fact that they claim the entire territory that is highlighted for you in yellow on your maps. The yellow area depicted is the entire Nass watershed.

I will go to number 4 on page 3: Historical and recent Nisga'a evidence proves a Nisga'a boundary with the Gitanyow one third of the way up the Nass River, and a territory one third the size claimed by the Nisga'a. The accompanying map of the Nass watershed shows the Kinskuch and Kiteen Rivers, which is where the Nisga'a-Gitanyow boundary is, and, by extension, the extent of the overlap. In other words, anything claimed north of the Kinskuch and Kiteen, which is roughly one third of the way up the river, creates an overlap with the Gitanyow and with the Gitxsan, and with the Tahltan, by the way. Examples that illustrate these points can be found in the appendix of this submission. The evidence is further elaborated in the two publications, *Tribal Boundaries in the Nass Watershed*, UBC Press, 1998, and *BC Studies: the Nisga'a Treaty*. As I mentioned, there are references to correspondence in the documents.

The next issue I will address is the lack of good faith by the Nisga'a -- an issue that has been raised in questions here in the Senate. First, it is the Gitxsan view that the Nisga'a have entered protocol agreements with the Gitxsan in order to make it appear to federal and provincial negotiators and the general public that they are serious about resolving the overlap. Examples abound in correspondence and tape meetings between ourselves to show that this is so.

Since 1983, the record shows that the Gitxsan have approved overlap discussions with serious intent to resolve the issue. That is why this book was written and other things have been done.

Point 2 on page 4: In October 1986, the Gitxsan went to a meeting in New Aiyansh where a Nisga'a spokesperson agreed with the Gitxsan that the 1913 petition does not include the entire Nass River. I will deal with that again later. That appears, as you will see, in *Tribal Boundaries in the Nass Watershed* in Appendix 5, page 261. That shows the Nisga'a petition as they interpret it, and it shows that they do not go to the very head of the river as they claim they do and as they claimed recently to the Senate.

Point number 4: In 1995, the Gitxsan and Nisga'a leaders signed a protocol that was to "set out a process to determine the territorial boundary between the Gitxsan and the Nisga'a." The protocol required that each party withdraw disputed lands from treaty negotiation until such time as the parties conclude an agreement. That protocol was signed by Dr. Gosnell and by our leader at the time, Gordon Sebastian, in May 1995.

Regarding the 1995 protocol, Dr. Gosnell wrote a letter to Mr. Ebbels and Mr. Osborn on June 12, 1995. In that letter to the federal-provincial negotiators, he said in part:

We did not anticipate negotiating the precise definition of Nisga'a Traditional Territory at this stage of our negotiations in any event, so our protocol with the Gitksan should not affect our contemplated negotiating schedule in any way.

That is from a letter that Dr. Gosnell wrote to the federal negotiators, dated June 12, 1995.

I will not go through point 6, point 7, or point 8, upon which I have already touched. On page five, under point 9, it notes that in a joint protocol meeting, held on April 26, 1996, Nisga'a representatives insisted on making "sharing and co-existence" the primary purpose of the protocol, despite the agreed purpose we already had. The Gitxsan agreed that sharing and coexistence are important principles, but not before determining who is doing the sharing and who shares what with whom. The issue of the extent of



Nisga'a title needed to be resolved. The minutes of that meeting and those statements were confirmed in a letter by Mr. Don Ryan, our chief negotiator, written to Dr. Gosnell on April 26, 1996.

Mr. Ryan said in this letter that the Gitksan would redraft boundaries if found wrong. When asked to reciprocate, the Nisga'a did not answer.

Point number 10 on page 5: Mr. Rod Robinson, the Nisga'a tribal council executive director at the time, wrote:

The Committee...

That is, the protocol committee.

...representing the Nisga'a were given specific instructions to conclude an agreement with the Gitksan on sharing and co-existence which you have refused.

That is Mr. Robinson to Mr. Ryan, on May 7, 1996.

Mr. Robinson also said that they were not willing to acknowledge Gitksan ownership of the upper Nass because they have powerful evidence of ownership of the upper Nass since time immemorial. The Nisga'a have never provided the Gitksan with such evidence.

I refer now to point 11, on page 6. At a joint protocol meeting, the Nisga'a committee members stated:

[We] do not want to see anything impede the progress of our signing the Treaty ... the Agreement-in-Principle ... and I repeat, we realize now to allow this to go on any further only creates unnecessary blockage to our Final Agreement. That was stated in a meeting by the Nisga'a protocol committee.

Our chief negotiator confirmed that in a letter to Dr. Gosnell in May 1996.

In response, point 12, Dr. Gosnell wrote:

We hope that you will also understand that we cannot allow agreement on a territorial boundary to be a pre-condition to our concluding a final agreement with British Columbia and Canada. That is from a letter from Dr. Gosnell to Mr. Ryan, dated June 17, 1996.

It is extraordinary to think that Canada, with its special responsibilities to the Nisga'a's neighbours, would endorse this approach to treaty making.

The Gitksan then proposed agreement on an independent arbitrator who would answer the following question: "Have the Nisga'a got aboriginal title and aboriginal right in the Nass Watershed above the Bell-Irving River-Nass River confluence? That question was included in a letter I wrote to Dr. Gosnell on June 20, 1996.

Locate Meziadan Lake in the middle of the map, and then go up a little and you will see where the Bell-Irving River joins the main stem of the Nass. That was the point that we said because our boundary with the Gitanyow is there. There cannot be a boundary with the Nisga'a, therefore have they territory to there? That was the nature of that question. We felt it was time to have an independent arbitrator deal with that question.

Dr. Gosnell finally promised that a comprehensive response to our tribal boundaries document would be completed and would be made available to the Gitksan, Gitanyow, British Columbia and Canada. That was in an August 1, 1996 letter from Dr. Gosnell to Mr. Ryan. Dr. Gosnell also said:

...there will be no further meetings between the Nisga'a and Gitksan Protocol Committees until our comprehensive response to your Tribal Boundaries in the Nass Watershed document is completed and finalized.



We first handed the document, 15 copies, to the Nisga'a in November 1995. That is over five years ago. We have never had a response to this date.

Page 7 discusses the fact that the Nisga'a and the federal government misinformed the public. We say that rhetoric and political expedience have characterized Nisga'a and federal-provincial statements to the media and general public. The examples given show that the Senate has been misled as well.

I do not want to go through all of it. We have evidence; I can show it to you. We will just deal with what has come before you since you started your hearings.

First, the Nisga'a say they have consistently asserted their ownership of the Nass watershed, that they are the only aboriginal people residing on the Nass River, and that they have always relied upon the description of their territory set out in the 1913 petition. They said this in their submission to the Senate -- the submission was entitled "Facts about the Nisga'a-Gitanyow Dispute" -- on November 25, 1999.

This claim is unfounded on their own evidence. In 1986, Nisga'a leaders hand-delivered two maps to me in Terrace, B.C. They were labelled "Map 1" and "Map 2". Map 1 was exhibit 2 in Calder. May 2 contained the following notation, placed there by the Nisga'a: "Map 2 represents the Nisga'a Land Claims boundary as determined and outlined in the Nisga'a Petition... in 1913." In the book Tribal Boundaries in the Nass Watershed, on pages 142 and 143, you will see maps 18 and 19. Those are the two maps to which I am referring. These maps were not drawn by the Gitksan, they were drawn by the Nisga'a. They were handed to me with those notations on them.

In addition, on pages 140 to 146, there is an elaborate explanation about the whole context, not only of the Nisga'a petition of 1913, but the fact that we discovered during research that there was a 1908 petition that said how far up the Nass River the Nisga'a petition was meant to go.

The Nass watershed contains 21,150 square kilometres. By their calculation, the Nisga'a claim 15,900 square kilometres in map 2 -- their own depiction of the 1913 petition -- of which approximately 5,300 square kilometres are outside the Nass watershed. Therefore, the Nisga'a claim in the Nass watershed using mapping calculations is about 11,000 square miles. That figure fluctuates from time to time, you should be aware of that.

The Nisga'a do not claim the whole Nass watershed. I made that point earlier. I referred to the Nisga'a petition of 1908 that we discovered. The fact is that the 1908 Nisga'a land committee included Gitanyow chiefs, as did the 1913 one. However, the 1908 petition claims land in the Nass valley, about 140 miles, or 224 kilometres, in extent, which is all that is needed by themselves as hunting, timber, and fishing ground. The entire length of the Nass watershed from Mill Bay on the ocean at tidewater to the headwaters is 384 kilometres. In other words, the Nisga'a petition in no way includes the entire Nass watershed.

If it had even done what it said it did originally, the Calder case in 1968 would have had the Nisga'a petition as their evidence, rather than a reduced one based on the Gitanyow saying that they had an overlap. If they felt strongly about it, then why did they not put it in court? You can find that statement on page 139 in Tribal Boundaries in the Nass Watershed.

The Gitanyow-Gitksan border is at Surveyors Creek, about 224 kilometres from tidewater. In other words, if you look on your map, just below Bowser Lake you will see Surveyors Creek. That is the boundary between the Gitksan and the Gitanyow.

Therefore, the 1913 petition was wrong.

I will skip point 2. I want to save you some time. That was a statement made by a Nisga'a representative to you Ottawa. You can read that yourself. The evidence is extensive in Tribal Boundaries in the Nass Watershed and is included around pages 210 and 212.

Tom Molloy, when he was before this committee, "there is a large overlap with the Tsimshian nation as



well as with the Tahltan, and agreements have been reached by the Nisga'a and those two First Nations with respect to those issues."

Tom Molloy was assigned to the Gitxsan and Gitanyow treaty tables prior to negotiating with the Nisga'a. I briefed Mr. Molloy on issues and progress with respect to overlap negotiations. He knew I was writing Tribal Boundaries in the Nass Watershed, and was given the report in November 1995.

Tahltan leader Vernon Marion submitted a statement to the Supreme Court of B.C. in 1987 that set out the Tahltan boundary with the Gitxsan in the north, almost to the very top of the map. It is not a very large area.

That boundary corresponds with our northern boundary in the Nass and Skeena watersheds. That information appears in detail in Appendix 1 of Tribal Boundaries in the Nass Watershed, pages 255 to 257.

Tom Molloy knows that the Nisga'a claim was to the whole Nass watershed, including Tahltan territory. How could he say in this statement that the Nisga'a had signed an agreement with the Tahltan? There is a contradiction in the two statements. He is simply wrong to suggest there is no Nisga'a overlap with the Tahltan, Gitxsan and Gitanyow.

Moreover, how can the honourable Robert Nault say to you that "the interests of the Nisga'a people and their neighbours have been carefully and properly balanced," and that they have "involved the parties most affected by the treaty"? This statement is blatantly wrong. The boundary between the Nisga'a and the Gitanyow is at the Kinskuch and Kiteen Rivers. The evidence in the appendix to this document is only two pages. This gives the rest of it.

This map was given to us by the Nisga'a. It depicts where their house territories end. It also shows in our language that they recognize that the Gitanyow have territory where they say it is. This map was drawn by the Nisga'a in 1984, when we started to go into court in Delgamuukw, and they tried to determine how to come up with a way of proving whether or not they had land to the head of the Nass River.

The Chairman: Mr. Sterritt, is that map known to Tom Molloy?

Mr. Sterritt: Yes.

The Chairman: Will you be hear tomorrow morning?

Mr. Sterritt: I am on an eight o'clock flight, but if I have to, I can stay.

The Chairman: It is your decision. The minister and Mr. Molloy will be questioned on these subjects tomorrow.

Senator St. Germain: Possibly.

The Chairman: What do you mean, "possibly"? The minister and Mr. Molloy will be here by fixed agreement at noon. The minister will be here for a hour.

Senator St. Germain: We had discussions, but nothing was cast in stone.

The Chairman: Not at all. That is cast in stone. It always was. When we invite a minister and we come to an agreement with the minister as to when he is here --

Senator St. Germain: You agreed; I did not.

The Chairman: You were advised by me that the appointment was a firm one. I am astonished that you are doing this.

Senator St. Germain: That is right. You advised me, Mr. Chairman, of what you were doing, and I



advised you at the time, if you recall correctly, that we were going to hear all witnesses properly, and that in the event that we would not be able to get through the timetable these hearings would go into next week and we would do clause-by-clause either at midweek or later into next week. That was the agreement we had.

The Chairman: You are completely misunderstanding what we discussed. I said to you that we would suspend whatever we were doing at 12:00 noon to hear the minister. That was discussed at our steering committee. It may not have registered, but the minister will only be available to us between 12:00 noon and 1:00 p.m. tomorrow.

Senator St. Germain: The minister has to be available to the committee. The minister does not call the shots, Mr. Chairman. When I was a minister, I did not call the shots. I responded to the requests of committees. I am sure you did also when you were a minister.

The Chairman: We do not compel a minister to appear before this committee. He does not have to appear. We have invited him to appear and we have established a time for him to appear. You are getting a little bit offside with these aggressive comments. I would like to allow the witness to continue.

I would ask the witness to complete his presentation, and then Senator St. Germain and I can argue after all the evidence is in for the evening.

Mr. Sterritt: With regard to this map, it appeared in Tribal Boundaries in the Nass Watershed on page 188. The evidence is there. It contains the relevant information. This is the full map.

If I have to be here tomorrow morning, I would like to know because I will have to change my flight.

The Chairman: Is there someone else who could present the map? The reason I ask is that I intend to ask Mr. Molloy, whenever he appears tomorrow, "Are you familiar with the map? This is what Neil Sterritt said in evidence. This is what was in his brief."

If someone has possession of the map, I would be content. I certainly am not asking you to stay, Mr. Sterritt.

Mr. Sterritt: We can make some arrangements. Either Mr. Skulsh or one of the Gitanyow representatives can present the same issue.

I will just conclude this part and then begin my summary in a minute.

The boundary between the Nisga'a and Gitanyow is at the Kinskuch and Kiteen Rivers. That is one third the way up the Nass River. Nisga'a claims above the two rivers are incorrect and constitute an overlap, albeit an improper one. There can be no Nisga'a boundary with the Gitxsan on the upper Nass because the Nisga'a boundary is with the Gitanyow 130 kilometres downstream. In other words, the Gitxsan territory is in the upper Nass. You have to travel another 130 kilometres.

In summary, there is not one of us Gitxsan people who are opposed to the Nisga'a treaty. We are in favour of it. They have earned it. They have worked very hard for it and they deserve it. They have represented themselves well and are deserving of the first treaty in the modern era in British Columbia. Having said that, the process is wrong with regard to the overlaps. It must be changed.

Once they had studied Tribal Boundaries in the Nass Watershed, after 1995 the Nisga'a knew they could not prove a land entitlement north of the Kinskuch and Kiteen Rivers. In the final agreement, the provincial and federal governments gave the Nisga'a fee simple lands, and other benefits and privileges north of the Kinskuch River over lands belonging to the Gitanyow and Gitxsan, which, if Bill C-9 becomes law, will become constitutionally entrenched treaty rights.

The earlier debate about them being pushed back by a court case or some other means by the Gitxsan or Gitanyow and then getting something somewhere else means they have been rewarded for claiming our land. To flip this around, if the Gitxsan at the head of the Nass claimed the watershed right to tidewater,



it would be equally ludicrous. However, that is the expectation created by the way treaties are negotiated, at least in this part of the British Columbia.

Canada and B.C. have an obligation to bargain in good faith over treaty entitlements. They should not encourage political or strategic opportunity in a treaty so that the aboriginal nation at the treaty table gets benefits over its neighbour's territory. Canada and B.C. have a legal, ethical and moral obligation to suspend all rights and benefits ceded to the Nisga'a in Gitanyow and Gitxsan territories.

There are crucial lessons to be learned for the Nisga'a treaty experience. First, aboriginal nations must use proper evidence and research methods to prove their boundaries where an overlap exists. The absence of standards is a flaw in the B.C. Treaty Commission process that encourages a first-come, first-served approach. Second, territorial overlaps must be resolved before a treaty is concluded. Third, it is morally and legally wrong to sacrifice the land entitlement of one or more nations to obtain a treaty with another nation. Fourth, certainty, which is considered so important by government, is not achieved when overlaps are left unresolved. Fifth -- and this is the biggest flaw in federal policy and in the BCTC process -- a binding third-party process is an absolute requirement when the aboriginal parties cannot resolve an overlap themselves. Where there is no good faith and where there is political opportunity, there needs to be a third party, and things should come to a halt as was set out in the protocol between ourselves.

Concerning resolution, in the present circumstance, the resolution is to sever off from signing of the treaty those parts of the territories that are subject to the overlapping claims so that they may be resolved through evidence, intertribal negotiations or third-party mediation.

This book written to be handed to the Nisga'a so that they would show us where we are wrong. They have had it for five years. That was the purpose of the book. We were not writing it to say, "This is the way it is." We said, "Tell us where we are wrong." We have never been told.

I will not take you through the appendices; however, they include some selected evidence, and they are before you now.

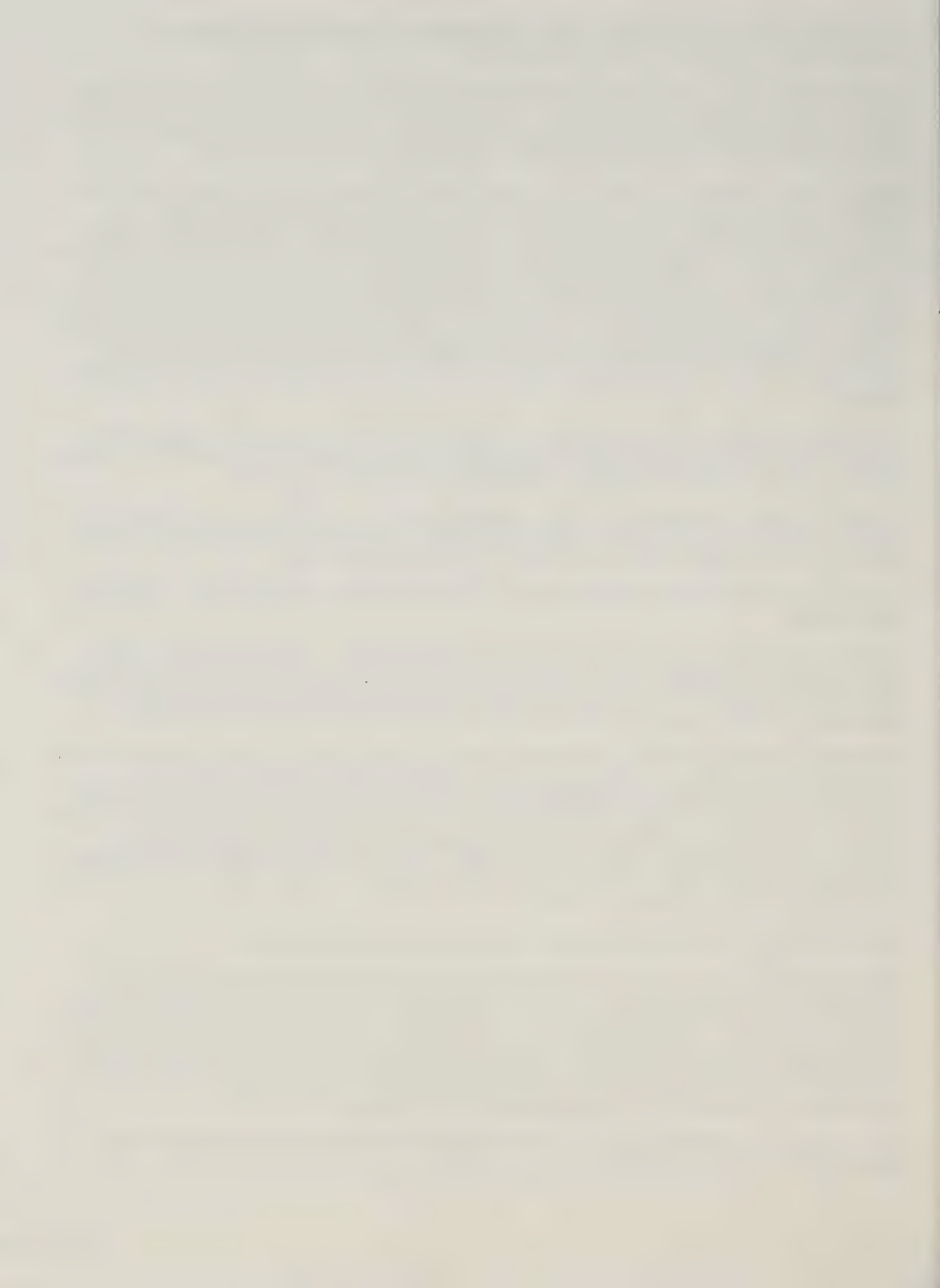
The Chairman: Thank you. I should like to ask you one question before I turn to Senator St. Germain, and it is a speculative question. Given the strength that you believe your evidence carries regarding your lands, why do you believe that the federal government and the provincial government were prepared to go ahead and conclude an agreement with the Nisga'a? Could you speculate with us about that?

Mr. Sterritt: I think the real driving force was Glen Clark, a premier with an ego who wanted to have the first treaty in British Columbia. He did not care how it happened. I have tracked his comments. I have tracked the pressure that was on the British Columbia negotiators at the Nisga'a table. I think that was the driving force. Given that people took positions, like the Gitxsan and others, we had a different model than what you are seeing, especially in the face of Delgamuukw coming down when it did. It was probably a good thing to get this treaty then and to do it, whatever it cost the neighbours. I think there is something to that and a case can be made. I have written a lengthy newspaper article or two, which I do not have here, that deal with those two issues.

The Chairman: Why would the federal government fall in with a scheme like that?

Mr. Sterritt: Well, it is part of that. The federal government wanted a treaty that was consistent with treaties that had been signed for a long time. Bear in mind that if the Delgamuukw test had been used when it came down in 1997, if it had been applied to the Nisga'a at that time or if they had used it, they would have had to prove where their boundaries were. That would have proved from this submission that the boundaries were one-third of where they should have been -- in other words, no fee simples in our area. There probably would have been serious question about wildlife management regimes and fishing regimes further up the river, knowing that we were coming down the pipe.

The Chairman: To get the facts clear, have you settled your overlapping claims with all other tribal communities?



Mr. Sterritt: In the Nass watershed, we have resolved the boundary with the Tahltan. You see on your map where it says "Treaty Creek". That is a treaty. There is a declaration in this document in your appendix. That was an event that happened around the turn of the century. We resolved that. There are some statements that Tom Molloy referred to that were contradictory, and the current leader of the Tahltan is George Asp. He was the leader in 1977. He has this book and has read it. If anyone wants to check that, they can talk to him.

The Chairman: So in the Nass River system, you have settled with everyone but Nisga'a?

Mr. Sterritt: The Gitanyow is the other group that we would have to settle with, and we have only a very small area at the very head of the river, which flows south. There is a small area that belongs to the Gitksan up in there. The major areas in the north, our boundary with the Gitanyow now, were mentioned in documents back in the 1890s. They were mentioned back in 1875. It appears here. We know our boundary with the Gitanyow. We know our boundary with the Tahltan in the Nass watershed.

The Chairman: Thank you very much.

Senator St. Germain: Thank you, gentlemen, for attending and making this presentation. I have known Mr. Sterritt for several years, and I know he has done a lot of work in this particular area.

What really concerns me is that, basically, aboriginal minority rights appear to have been trampled on. I agree that there is no question that the Nisga'a deserve an agreement. Where are the native leaders that represent the concerns of aboriginals, people like Phil Fontaine and others? I find it very strange that the Gitanyow and the Gitksan both seem to be relegated to the backwaters. There are senators here who I believe to be very sincere in their defence of this, and they want us to rubberstamp this thing and just fire it through. One said that we were nitpicking, and others said that it was just chicken manure that we were trying to take apart an agreement. My contention from day one has been that, if there is a problem with this, it is the fact that the adjoining aboriginal people's situations have not been resolved. Why is it that you have been neglected or relegated to the backwaters on these issues and they are not taking issue with them? They seem to be shying away from it. Is it simply for political expediency?

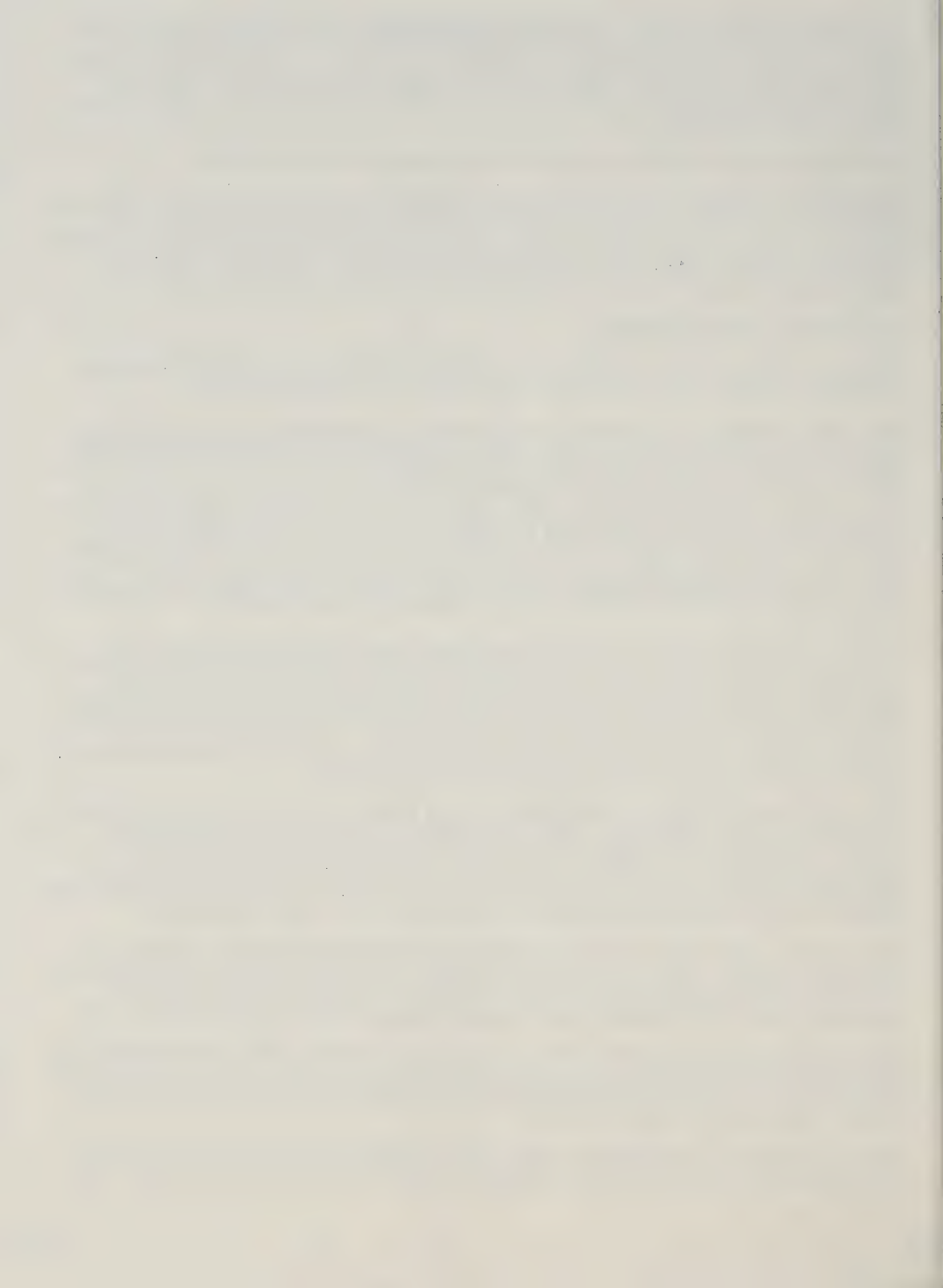
Mr. Sterritt: It is a bit of an historic issue, and I mean recent history. After the Calder case in 1973, federal policy was established on resolving six treaties at a time in Canada, one of which was in B.C. If you wanted to qualify for land claims research funding to start your negotiations and your research leading to land claims negotiations, you had to submit a map of what you thought your territories were before you had actually done the research. Many tribal groups in B.C. did their maps, but they made sure that they included a much larger area than they might own to make sure they did not leave anything out, and then they had the intention of going back later and doing the research.

When the Gitksan did theirs in 1977 and presented it to the federal government, we made every effort to have it as accurate as it could be, and in almost every situation, when we did our detailed work, we moved it in. Of the other tribal groups around B.C., the Gitanyow had done their research. They probably have the best- documented land claim territory in North America, if not the world. Very few other tribal groups in B.C. did the kind of work that we did and that led up to the Delgamuukw case. The Tahltans were one of the groups that did some very good work. So, the work was never done.

On the issue of overlap, if they do not have the information, they may just get together and have a gentleman's agreement, which is what it appears the federal and provincial negotiators would like to see done. "Get together and resolve it; it must be easy." Not if you have elders who know where the boundaries are and have lived on them and if there is documentary evidence supporting that.

That is the situation generally in B.C., and that is why almost no one has wrestled with boundaries to the extent that the Nisga'a, the Gitksan, the Gitanyow and the Tahltan have. That is why the summits and the UBCIC, the Union of BC Indian Chiefs, and so on really are not on top of that, and they do not want to interfere. That is part of the reason, in any event.

Senator St. Germain: Do you think Tom Molloy was in conflict by having represented you people and the Gitksan and the Gitanyow at the negotiating table and then having moved over to the Nisga'a table?



Mr. Sterritt: I think he was to this extent. I asked him when he was at our table about the policy on resolving overlaps, and he laid it out. He said that, if in the opinion of the federal government the party at the table has made every effort to resolve the overlap in good faith and has not been able to do so, then the federal government will proceed. He was at our table. He then went over there. My question is this: Who decides good faith? In this case, Tom Molloy had a mandate to get a treaty in a hurry and he was the man who decided good faith. To that extent, I think that if this was going to be done properly, it had to go outside. Any conflict resolution process requires that. It is absolutely ludicrous to expect aboriginal people to sit together when one has the ear of both governments and the other is struggling to get to the table to resolve it. It is ridiculous. From that point of view, he was in conflict, and the federal policy was weak.

Senator St. Germain: With all due respect to the two professors who were here, who wanted to avoid litigation, in the final analysis, they were saying the only way that this will be resolved theoretically is through litigation on your behalf and on behalf of the Gitanyow; is that not correct? Did you not understand that as the eventual outcome, one which is very costly? Where would you get your funding from? It would have to come from the federal government, would it not?

Mr. Sterritt: We still owe money on Delgamuukw so it would not be easy.

The fact is there would be no need for litigation if this issue had been dealt with properly in 1995, when this book was produced, or 1996 or 1997 or 1998 or 1999. It should have been dealt with by negotiation, with third-party mediation or arbitration.

Senator St. Germain: We have here the Nisga'a territorial claim, Calder, 1968-73. That is on page 78 of BC Studies: The Nisga'a Treaty. My understanding was that the 1913 petition was basically the same as the Calder claim. Was it not?

Mr. Sterritt: No.

Senator St. Germain: Was it larger, different, or what?

Mr. Sterritt: Let me refer you to Tribal Boundaries in the Nass Watershed. I hope you have a copy in front of you.

Senator St. Germain: I do not have it with me.

Mr. Sterritt: If you look at pages 142 and 143, which are facing pages, you see both the Nisga'a petition of 1913 and Exhibit 2 in Calder. The one in the B.C. Studies book, Exhibit 2 in Calder, is the one on the left. The 1913 petition is the one on the right. You can see it goes up and includes Meziadin Lake, whereas the Calder exhibit does not include Meziadin Lake.

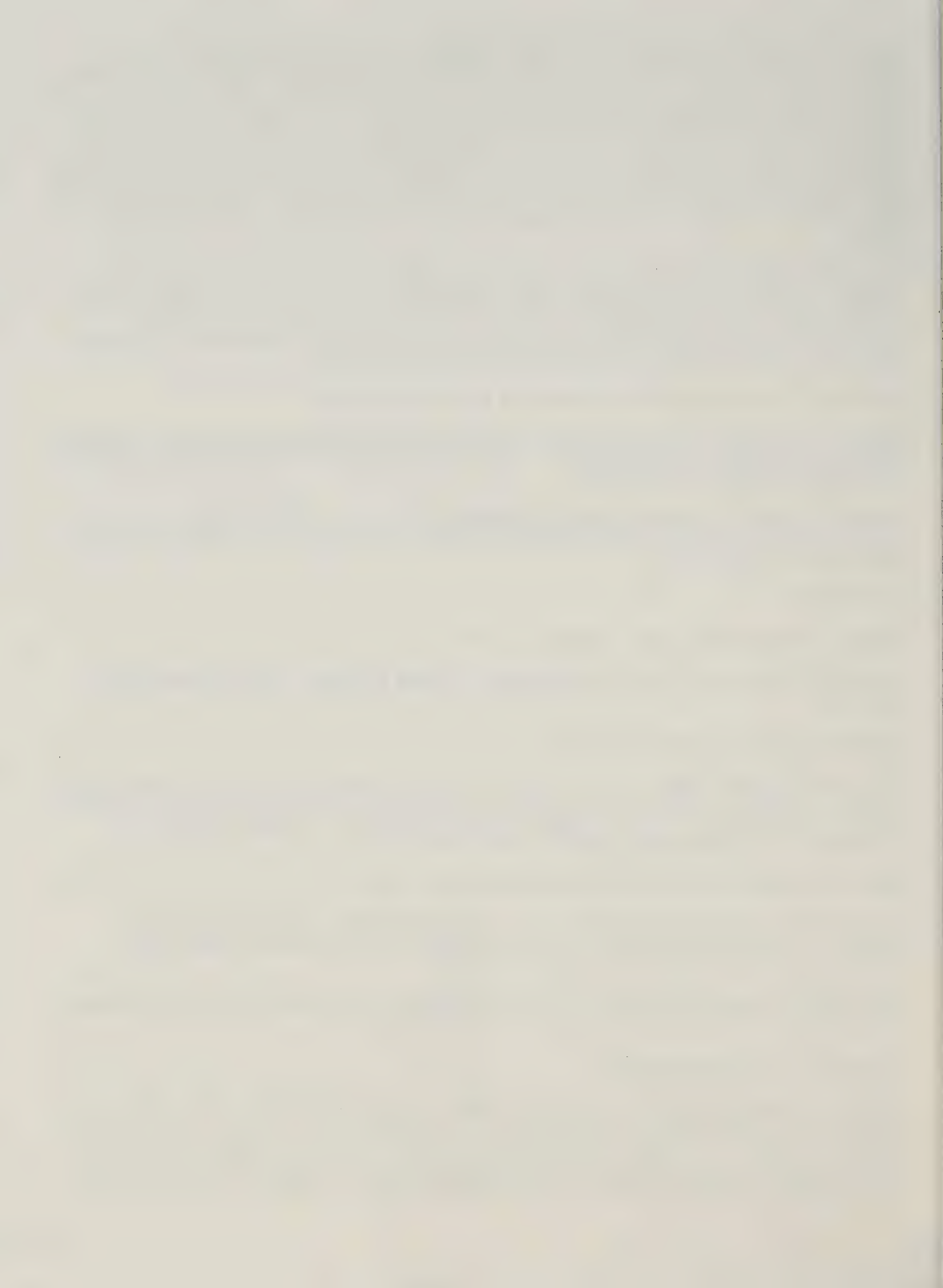
Senator St. Germain: It goes to the tidal waters as well, does it not?

Mr. Sterritt: It goes almost to Surveyors Creek, which is the boundary between ourselves and the Gitanyow. The reason for that is that the difference between the two is Gitanyow territory. The Gitanyow were included in the 1913 petition that was here.

The Chairman: I should like to tell you, Mr. Sterritt, that a number of senators do not have that book or the ability to refer to the document that you have introduced here.

Mr. Sterritt: We have copies for you.

Senator St. Germain: If you look at the 1968-73 Calder claim, you will see a claim twice as large. I have listened to both sides of this. I have spent time with Glen Williams and the Gitanyow, and I have spoken to you and to others. You are looking at a claim virtually twice as large as the original claim, virtually encompassing the entire Nass River watershed. The implication has been made, during my questioning of various people on this, that people were not prepared to negotiate. I find that hard to believe. If this



Calder claim was legitimate -- and we have to give it credibility because it was a claim that went through the courts and it basically deals with the Kinskuch River and the Kiteen River -- why is it that there was not the possibility of coming to a resolution before now?

I can tell you one thing. If there is one reason and only one reason why this bill should not go ahead, it is because of this, as far as I am concerned. That is my personal view, for what it is worth.

The accusation is that people were not prepared to negotiate in good faith. That is what the Nisga'a have told me about the other parties involved. What is your reaction to that?

Mr. Sterritt: This book was written to put all the evidence in one place and present it to the Nisga'a to show us where we are wrong. If they could show us where we are wrong, we said we would withdraw our boundaries. We asked that same question of the Nisga'a at that same moment. They did not respond.

We have evidence by the Nisga'a that the boundary is not there. Did we negotiate in good faith? We were prepared to produce this and all our genealogies to show whether we are related. We had all that. We brought it all. We asked the Nisga'a for their genealogies and they did not produce them, and have not to this day.

We had to do all that for Delgamuukw. We knew we were up against it when we went into court on that case. We had all that evidence. We went to the table. We laid out a process with the Nisga'a saying, "We have to do this, this, and this. Let us start with the oral history. Never mind the white man's way or the written documents. Let us do this and then that." We could never get past that. If you look at the documentary record, the records of all those meetings, we could not get past square one where they wanted to do sharing and coexistence.

Senator St. Germain: The government is saying we should be listening to the courts. The courts have directed that there be negotiations, in Delgamuukw and also in Luuxhon, where the judge accused the government of sharp dealing and not dealing properly with the Gitanyow.

Where do we go from here? We are supposed to be negotiating and yet these negotiations never took place. What is your suggestion to us on how to help this process to be expedited in a manner so that your rights will not be trumped?

Mr. Sterritt: You have to hive off the area that is in the so-called overlap and go ahead with the rest of the treaty. They should get their treaty on schedule, but you should hive off this area.

The Chairman: Senator Tkachuk is next. Senator St. Germain, you have had a very good run.

Senator Tkachuk: I have a couple of questions.

Senator St. Germain: This is important, though, sir.

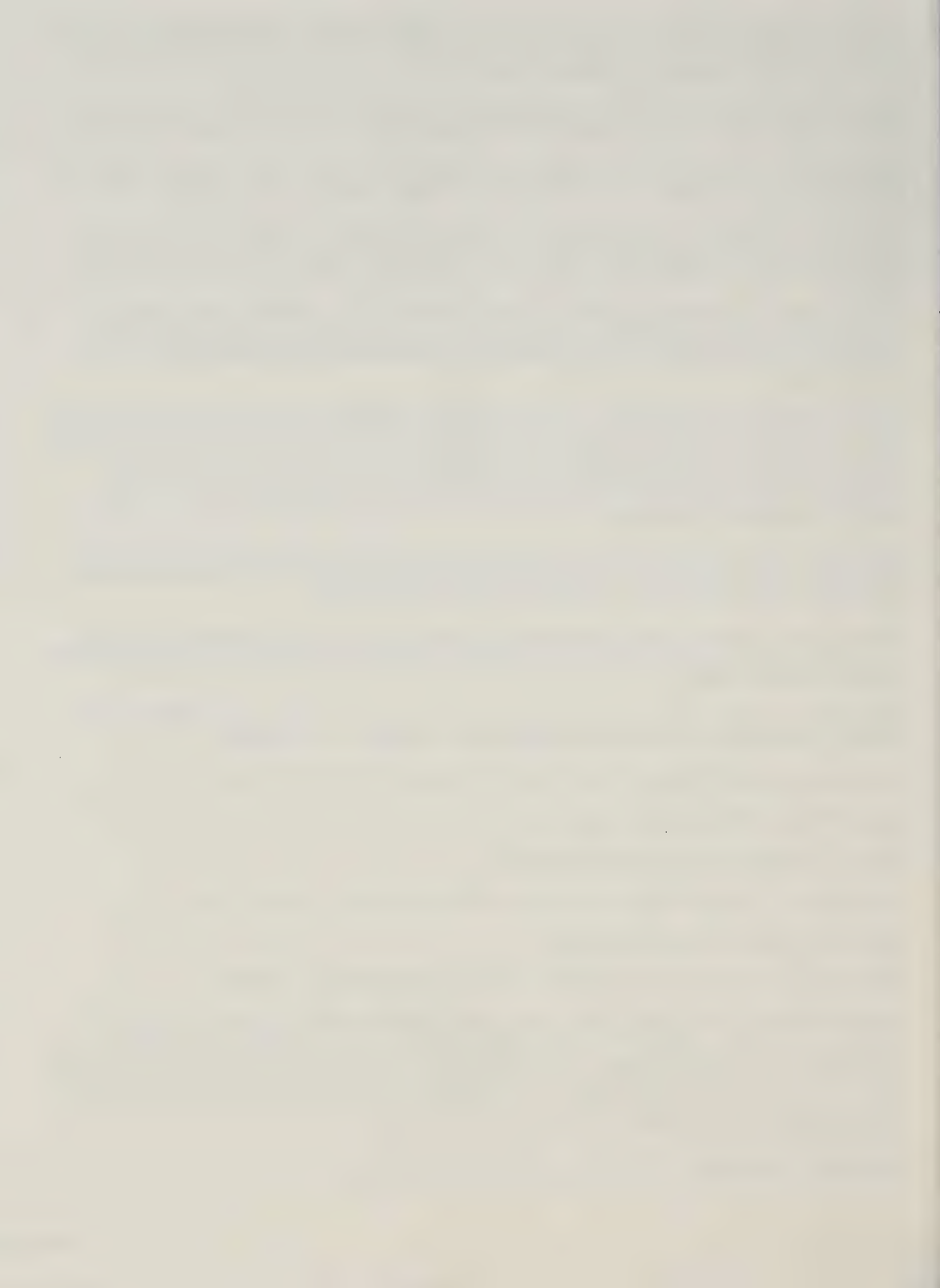
The Chairman: I recognize that this is your issue, so I have given you a very good run.

Senator St. Germain: I have another question.

The Chairman: When you are in full flight, you do not know how long you are taking.

Senator Tkachuk: I want to follow a little money here. You said something interesting during your presentation about the question of the land that falls under this agreement. With the resolution of this Nisga'a treaty, with the land in dispute, if the boundaries are settled prior to this coming into effect, there is no compensation to the Nisga'a. That is how I understand it. In other words, it is not part of the treaty. Or is it? If the treaty is passed and then you go into dispute and they lose, they get compensated under this agreement, as far as I can tell.

Mr. Sterritt: That is right.



Senator Tkachuk: So they win both ways. If they win the court case, they get the land. If they lose the court case, they get compensation for the land they lost. We hear all kinds of numbers, and we have never come to an exact one. We hear it is costing the governments anywhere from \$350 million to \$500 million. How much do you think it would cost to compensate the Nisga'a if the agreement passed and they lost the case?

Mr. Sterritt: I have no idea.

Senator Tkachuk: Who might know the answer to that question?

Mr. Sterritt: I do not know.

Senator Tkachuk: When Senator St. Germain asked why this agreement has been moved forward so rapidly, you mentioned that perhaps the ego of former premier Glen Clark was responsible, with the land disagreements not having been taken into consideration at the time. Would it also be true that he would have wanted this agreement passed, no matter what it would have cost the provincial government?

Mr. Sterritt: That is another question altogether. If you look at the fast ferries and a few other examples, perhaps; I do not know.

Senator Tkachuk: It is circumstantial evidence.

Mr. Sterritt: It could be.

Senator Tkachuk: I will leave it at that.

Senator Chalifoux: It is interesting that you mention national leaders not being here. I should like to recognize Marilyn Buffalo, the President of the Native Women's Association of Canada, who is here.

Senator St. Germain: I did not say they were not here; I said the voices were not being heard.

Senator Chalifoux: Would you give me an opportunity to speak? I have thoroughly enjoyed your voice all evening, sir, but it is my turn now.

We all know that the Assembly of First Nations is not supported by all aboriginal people. Do you support the Assembly of First Nations under the leadership of Phil Fontaine?

Mr. Sterritt: I do.

Senator Chalifoux: Has the AFN had any consultation with you or have you had meetings with them?

Mr. Sterritt: I do not know whether Mr. Fontaine met with our chief negotiator. I know that Barbara Clifton is in Ottawa with Marilyn Buffalo. They may have spoken about these issues. I have not had any discussions with our national chief.

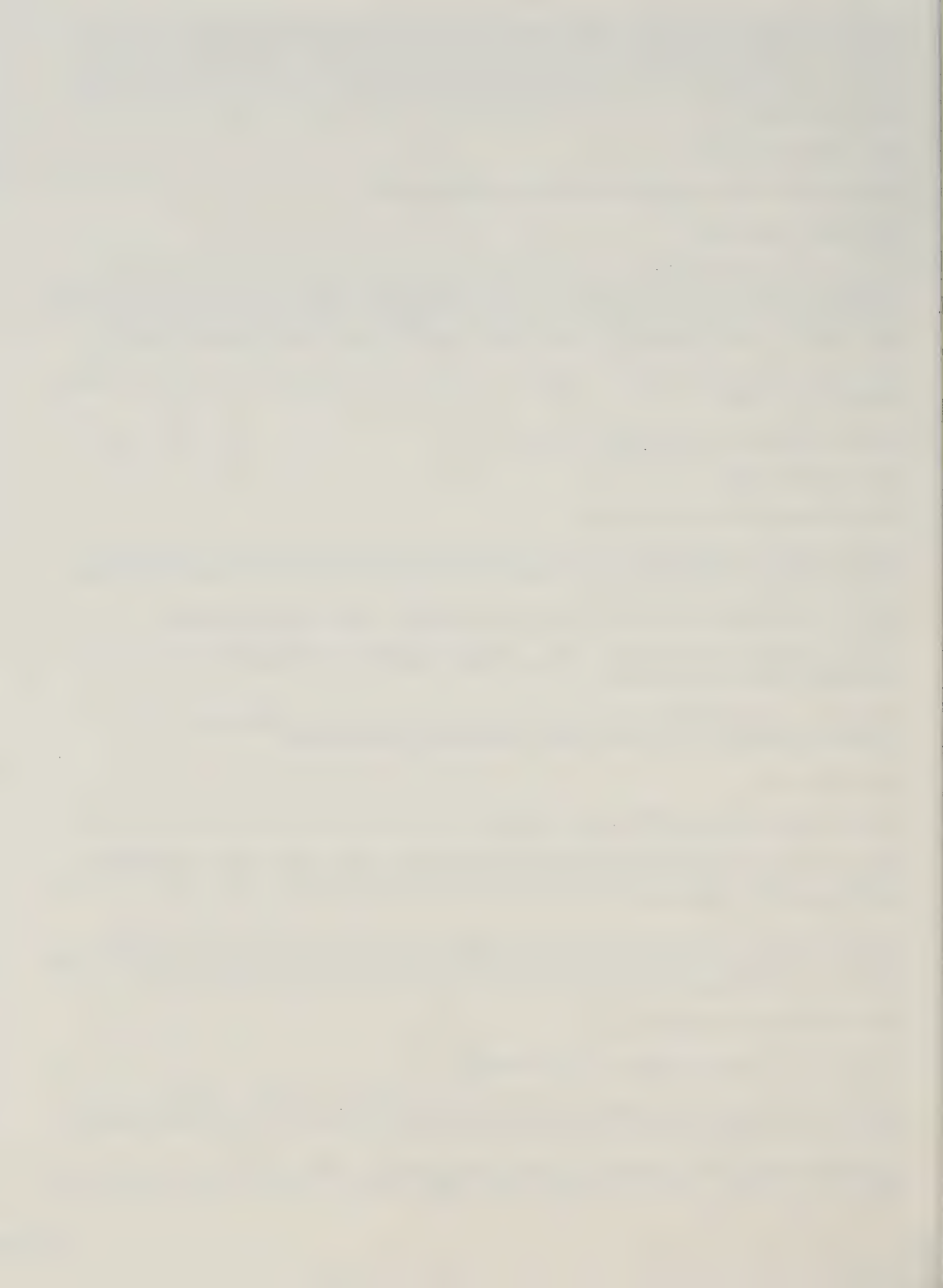
Senator Chalifoux: I have been speaking to some people in the other place. I asked them why this situation has not been resolved before. I was told that it is because you cannot get your act together. You have proven them wrong by your evidence tonight. I should like to thank you for that evidence.

Mr. Sterritt: Thank you very much.

Senator Chalifoux: Do you support the Nisga'a treaty?

Mr. Sterritt: I do support the Nisga'a treaty. They have worked long and hard for it and they deserve it. The issue of boundaries needs to be dealt with. In our part of northwestern B.C. they must be dealt with.

Senator Andreychuk: Some honourable senators here have said that native rights should not to be defined by non-natives, and I agree with that. Do you agree with that? I am sure you do. It follows, then,



that if the Nisga'a treaty goes forward, it will have been federal officials, therefore non-natives, who have said what your rights are to particular pieces of land.

Mr. Sterritt: There are two issues. First, we need to sit down and get beyond the rhetoric. I have been involved in these issues now since 1973 and very heavily involved in the constitutional talks. I played a major role in those.

We had to sharpen our pencils and our thoughts as we went from 1982, 1983, 1987 and 1992 because more people were asking questions and more people were challenging us. If we could have moved as fast as we could, in 1982, it might have been a great year. In any event, we had to be prepared to explain more to those people who were affected by what we were doing.

There cannot be a pig in a poke. We must be clear on what it is we are after and where we are going. We must take the time to educate the community around us in terms of what the issues are and the implications for them. The Nisga'a have done an excellent job of that. Their PR has been excellent. Other tribal groups have done the same. We deliberately set out to do that even back in the 1970s, to go to chambers of commerce and talk about our issues.

At the same time, there are different models and the Nisga'a model is one. We have another. We would like to advance it as Gitksan people, and I believe so do the Gitanyow and a few others. We must explain what the model is or no one will negotiate with us. The negotiators are not prepared to talk to us at this time on that model. There is a responsibility on both sides to find out what is happening. There is a responsibility on our side to be clear about what it is we are doing and what we want. In the end, you will be approving what we do and you will not approve it if you do not understand it.

Senator Grafstein: You have a governance model somewhat different from the Nisga'a. We heard that earlier. What is the timing for the next case? In other words, if the Nisga'a treaty is approved or deferred or whatever in some form, are you next?

Mr. Sterritt: When we entered into negotiations in 1994, we moved along quickly. We got to stage four quickly. As a result of the effort naturally and rightfully going to the Nisga'a, and because we were not getting where we wanted to at the table, we decided to go back and take Delgamuukw to completion in the Supreme Court of Canada.

At this point in time we would have to take some time to decide whether we want to get there. There are several groups who are at the table and ready to sign, for example, in the Sechelt area. There is not a great desire to proceed at this time by most of the tribal groups in British Columbia. They are standing back.

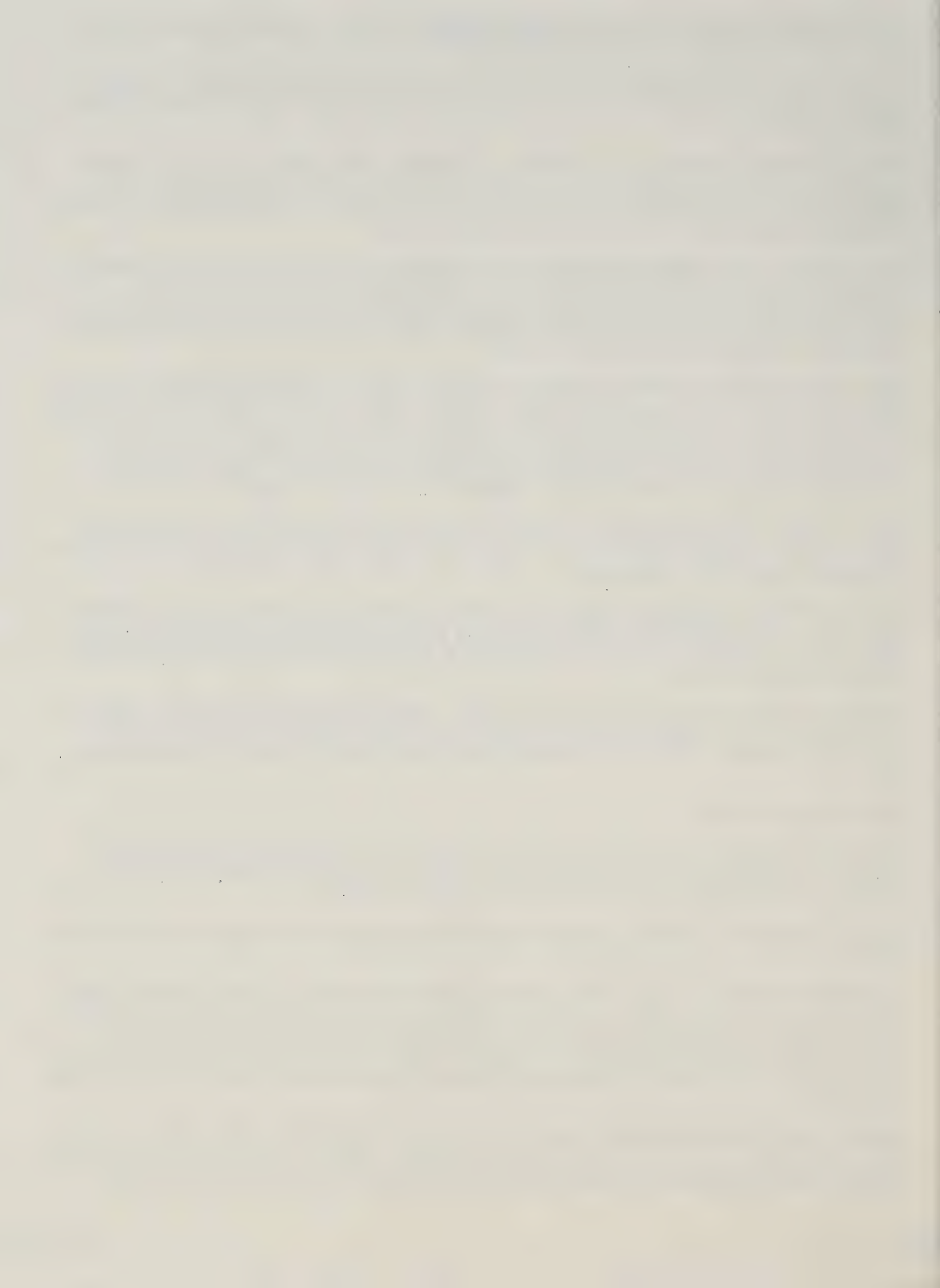
Senator Grafstein: Why?

Mr. Sterritt: The position of the provincial and federal negotiators is very fixed. You could ask the Gitanyow when they come up here why they may not wish to. They had an offer that was totally unrealistic and not what they wanted. They can explain that better than I.

Senator St. Germain: In a nutshell, could you see yourself negotiating a deal with the overlap situation in existence?

Mr. Sterritt: The issue, once again, is the question of where the boundaries are. Let us say that you sent the Nisga'a and us out of the room for five hours or five days and we came back in at the end and could not agree, then what you would have to do is send someone out with the evidence. The Nisga'a have some documents, maps and other reports that have been written. We have these. That third party would have to take all of the evidence and critique theirs and ours. That third party would have to say where the boundary is.

Senator Lawson: The minister appeared before the committee on February 16. On the issue of overlap, he said that he knew that we would want to be assured that the aboriginal treaty rights of other aboriginal peoples would not be negatively affected by the treaty. The issue of overlap is one we deal with in



British Columbia and elsewhere across the country. There are particular provisions in this treaty to ensure that the aboriginal and treaty rights of neighbouring First Nations are not affected.

I thought you would want to know that you are not affected. That is what the minister says. Just to make an observation, I am a poor simple layman, just a truck driver, but some learned professors came to tell us that everything in this treaty garden is lovely; they do not have a single hectare at risk. The minister does not have a single hectare at risk, and they tell us that you do not have a problem.

I happen to believe the people who once were standing on land and who now say that they are standing on air space because the land is gone because somebody took it. I think you are right. If I had to have a negotiator, I would want the Nisga'a negotiators. They are the best at what they do.

I would want to have this dealt with before the treaty was approved. Take it and set it aside and have it resolved. The government has a responsibility to do that. You simply cannot trample other people's rights in an attempt to protect the rights of some.

Mr. Sterritt: Those statements under those sections of the Nisga'a agreement could well be true. However, once you have been hit on the head a few times -- I started at this process in 1973 or 1974 -- the examples I gave you show there is no good faith. Let us assume we have to invoke that. How do we know that the governments or the Nisga'a will not use all of their resources to prevent us from resolving that issue in a way that is proper? I have nothing to tell me that because there has been no good faith thus far.

Senator Lawson: You would have to rely on what happens in most cases: a third party tribunal -- men and women of integrity, maybe a committee of the Senate, but people of integrity who would review the evidence fairly and make a decision that people would agree to be bound by. I think both sides would do that. However, we cannot simply, in a rush to get it done, say that we happen to trample on a few small tribes into the process but, by God, we have a completed treaty.

The Chairman: Would the witnesses from the Gitanyow Hereditary Chiefs please come forward?

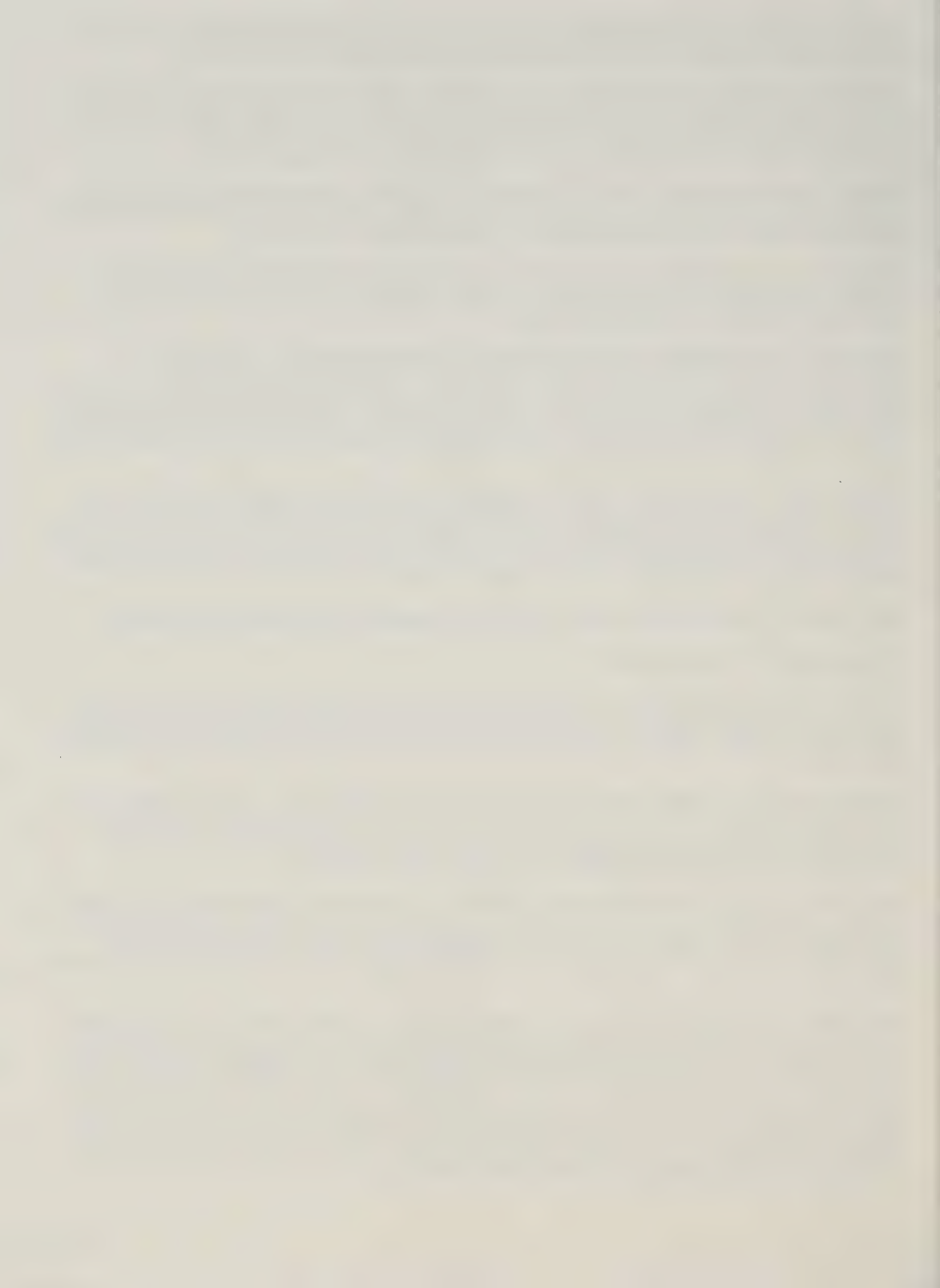
Please proceed with your presentation.

Mr. Glen Williams, Chief Negotiator, Gitanyow Hereditary Chiefs: This is approximately the fourth time that we have appeared before a parliamentary committee studying the Nisga'a agreement. We have basically said the same things about the Nisga'a agreement each time and how it impacts the people and our territory.

Honourable senators, you have probably heard over the last few weeks from government representatives, from negotiators, from lawyers, from academics that we are protected by paragraph 33 of the Nisga'a Final Agreement. Witnesses have probably talked to you about paragraph 34 as well. They have probably talked to you about paragraph 35 of the Nisga'a Final Agreement.

Before I start, I wish to state for the record on behalf of our people that the evidence led by Mr. Sterritt, referring to Tribal Boundaries in the Nass Watershed and the BC Studies booklet, the maps referred to, the chapters in the book dealing with what Nisga'a people and elders have said, the history of the Gitanyow and the Gitxsan, is all correct. We agree with Mr. Sterritt. We agree to where those boundaries are.

I should like to show you who we are. I wish to take you into our territory. There is now a map before you. The map depicts the territory in black and you can see the Nass watershed coming down. Above it is the Meziadin River. On the side are totem poles, and those poles are still standing in our communities. The pole that is now being pointed out is the one that belongs to our house group. That pole is about a grizzly bear that is referred to in our oral history. The grizzly bear is the crest for our particular house. It was in 1994 that we erected that pole. It was at great cost to our house group to publicly show to other Gitxsan people, the people in the territory, that we still exist and that we are still related and connected to a particular territory. That crest originates from our territory.



If you look near the boundary of Luuxhon, that is the Kinskuch River to which Neil Sterritt referred. Next to it is another totem pole with a Kingfisher attached. That points in Luuxhon oral history right to the boundary at Kinskuch, which is about 800 metres below the Kinskuch River. Those poles stand today in our community. We still practice our systems. We still have laws that connect us to those particular territories.

The Chairman: Mr. Williams, when were the poles erected?

Mr. Williams: Some were erected in the last decade and some in the last few years. Some were erected over 100 years ago.

The Chairman: Are the ones you have referred to now old poles that have been there for 100 years or are they relatively new?

Mr. Williams: Some are over 100 years old and some are more recent. They were erected in the last four to five years.

In the Meziadin area, those two poles belong to the House of 'Wiilitxw. They tell the story about how 'Wiilitxw was involved in the war at Meziadin and those poles tell the oral history of how the Gitanyow and 'Wiilitxw had a war with the northern tribes and how they acquired that particular territory in about 1861. That history is in travel boundaries in the Gitanyow chapter.

What I am telling you, senators, is that our history, our system, our house system, our laws, our hereditary names are still strongly in place today. We are Gitxsan people. In Delgamuukw they talk about nature, content and the importance of oral history. We are no different from our neighbours the Gitxsan. We are Gitxsan people.

I will now turn to how earlier agreements, the Nisga'a Comprehensive Land Claims Interim Protection Measures Agreement of 1992, the Agreement-in-Principle of 1996, and the Nisga'a Final Agreement have already adversely impacted our people. In our brief and the appendices we refer to some of the impacts on our people. With regard to the fishery component, as shown on page 7 of our brief, the Nisga'a Final Agreement grants the Nisga'a a fishery management regime over the entire Nass watershed, which encompasses 84 per cent of our territory. With regard to wildlife, the situation is basically the same. The Nisga'a are on the verge of having newly created, constitutionally protected treaty rights on our territory in wildlife and in the fishery. The Nisga'a and governments have studied the highest and best use of lands in our territory. They have identified backcountry recreation tenures that are part of the Nisga'a Final Agreement. They have identified the five highest and best-use lands to be converted into fee simples in our territory. They will be granted angling licences for all the major rivers. Areas that currently have our aboriginal names will soon have Nisga'a names.

What does that do to our system? As I said, our system is very strong. We still use the territories right on the boundary. They produce salmon for our people and our house groups. We have prime hunting sites in those areas. Our people have laws that govern those territories. We want to continue to use those areas.

This bill will affect our hereditary system in that there will now be constitutionally protected Nisga'a treaty rights overlapping our undefined Gitanyow rights. The Gitxsan system and laws have been in place for thousands of years. Our chiefs have said numerous times that we will not move off our territory.

Whose rights will take precedence on that ground? Lawyers and negotiators can hide behind paragraph 33, but when it comes right down to it, whose rights will apply first? Will the newly created, converted, modified Nisga'a rights override our rights? We will not move over. We also have constitutionally protected aboriginal rights on that territory. We have not moved over on other agreements. That is the problem you will create if you pass this bill.

We have been in negotiations since 1993. The Nisga'a have been granted rights to the fishery, wildlife, highest and best-use lands, and all the prime economic opportunities in our territory. Paragraph 33 states



that you can negotiate with another group, but what is left for us with which to enter into an agreement with both governments? As our chiefs have said, we are negotiating for crumbs in our own territory.

At the end of November, we received a cash and land offer from both governments. We were offered 20,000 hectares and \$13.5 million to give up our rights. That offer was designed deliberately by both governments not to touch the Nisga'a Final Agreement because all parties to the Nisga'a Final Agreement were bound to change not a word, a comma or a period in it. Shortly after we received the offer we asked for modifications, and negotiators from both governments told us that they could not touch the Nisga'a Final Agreement.

You have been told about paragraph 35. I listened to the professors here this evening. They have the remedy and this is it. Paragraph 34 talks about litigation. It says that we must prove our rights in court. We initiated a court action in March of 1998. Shortly thereafter, we were viciously attacked by both governments. They tried to strike our action from the courts. They did that numerous times, attempting to wear us down. They knew that we did not have the resources to sustain a court action. That was expensive for us, but the remedy provided in this country for the resolution of overlaps is to go to court. If you have the resources, you can fight all the way to the Supreme Court of Canada.

That is why we have offered some solutions for the Gitanyow people and a way out for Canada. We agree with what Mr. Sterritt said this evening, that our neighbours the Nisga'a should have the treaty in their own territory. Former Gitanyow leaders are on record saying that. I have said it and I will say it again. They have worked hard for that agreement, but we want our area carved out of the agreement.

As we propose in our submission at page 9, if you are so confident of paragraphs 33, 34 and 35, why do you not include them in Bill C-9 as you have done other things? Amend the bill to include those paragraphs. If you believe the briefings you have had, add on another clause: The approving and ratifying of the Nisga'a Final Agreement will not hold us nor bar us from negotiating freely in our own territory. That is the second amendment that we are seeking. As Mr. Sterritt said, we agree with carving off or suspending those chapters, those provisions, that have an impact on our territory. We provided you language on page 10 of our brief, in addition to clause 27 of Bill C-9.

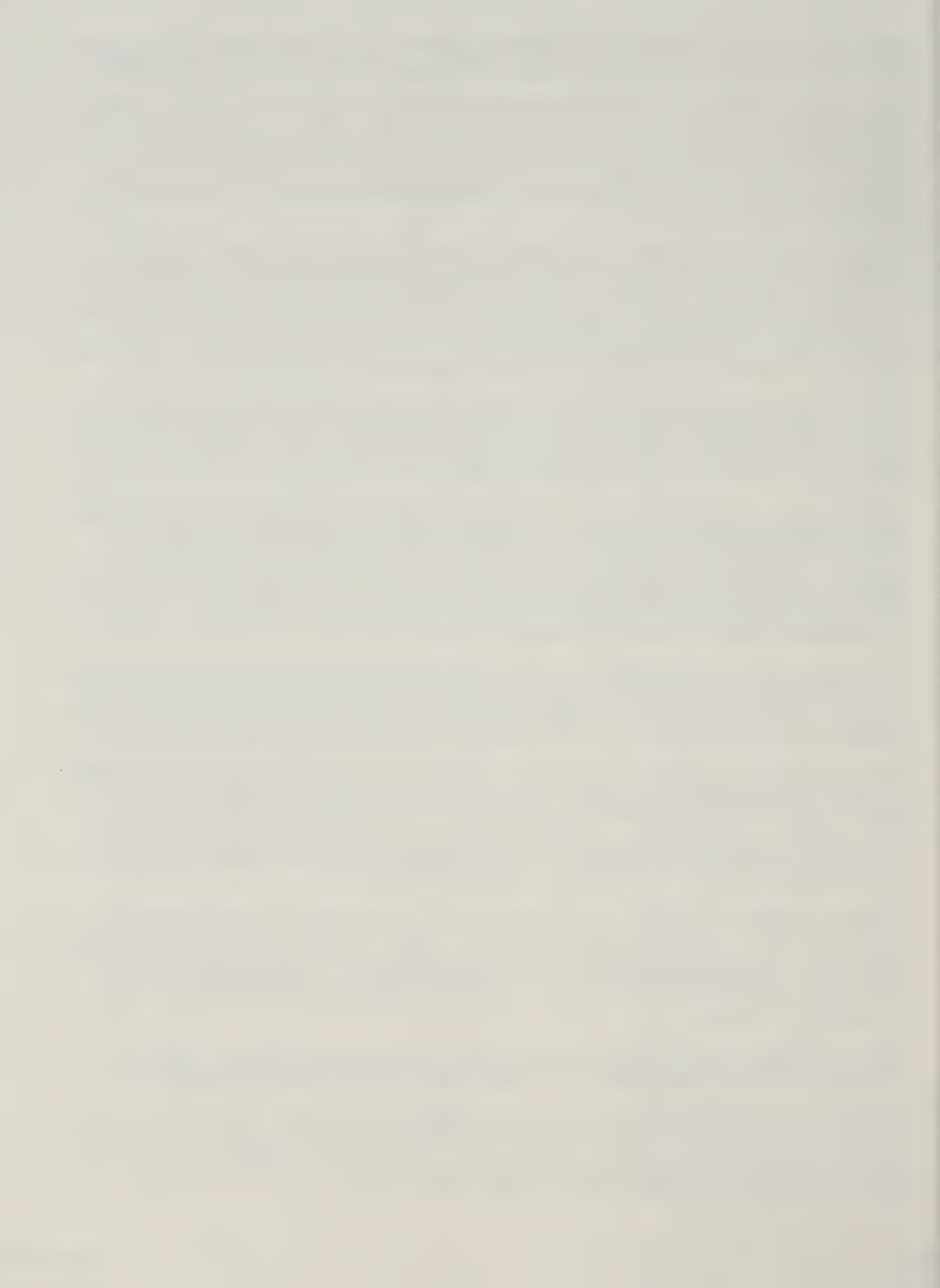
As a house of second thought on legislation in this country, we seek your help so that we can have calm and certainty in our territory. This is what these agreements are all about; we have heard many times about the need for certainty. We want certainty as well. We are asking you to support us in adding these suggested amendments to clause 27. We have crafted the language for you, to make it easier for you.

The Nisga'a people may have told you that their neighbours do not want you to change anything in Bill C-9, but it is the prerogative of the Senate of Canada to do that themselves. We appeal to you to add those amendments, to support us and to take immediate action to do that. If you cannot do that, then there should be a litigation fund to support us in advancing our claim and to support those individuals who may be charged on the ground in exercising the constitutionally protected rights that they have always exercised, which our forefathers have exercised for centuries.

In the implementation of this bill, a Nisga'a fishing plan will be developed. It is being developed as we speak, and we have seen the initial draft. It talks about the entire Nass area. That will create uncertainty and confusion on the ground. I have talked to the fishery managers. They are scratching their heads. We asked them: Whose rights will take priority in our territory come June when the fish start coming? Whose rights will play out? There were about 10 people there. They all turned to each other. They had no answers to our questions.

In our last discussion, they told us that they are seeking a legal opinion on whether to uphold the constitutionally protected treaty rights of the Nisga'a or the undefined rights of the Gitanyow.

We left you some evidence as well. We cited what will happen to the wildlife because of the continuing uncertainty that will occur in our territory. The B.C. government has already flagged the concerns. That evidence is provided in the appendices regarding the B.C. government, the wildlife branch thereof; they have serious concerns about operational management on the ground.



I refer you also to paragraph 34. I ask our counsel to give you a brief summary of what the judge said in our case. Our case is called the Luuxhon case, named after one of our hereditary chiefs who live right on the boundary.

Chief Peter Hutchins, Legal Advisor, Gitanyow Hereditary Chiefs: Honourable senators, the Luuxhon case is still before the courts, presently on appeal to the Court of Appeal of British Columbia.

Our brief contains a section dealing with the systemic or structural flaws in the modern treaty process. It is very important for this committee to see beyond the immediate problem of the Nisga'a treaty and the particular problems of the neighbours of the Nisga'a, and see how this reflects on what is happening across the country. Frankly, it is a matter of national importance if indeed this country wants to continue, honourably, a treaty process and putting into place secure treaty arrangements with the First Nations and aboriginal peoples of this country.

There is a danger for the modern treaty process in what is happening. It is important for you to bear in mind what the courts are saying about this and, in particular, what the courts are saying about negotiations.

The courts are not just saying to go off and negotiate, that it is better to negotiate than to litigate. The courts are also saying now, very interestingly, that there is an appropriate conduct in those negotiations. The Luuxhon case is the most interesting of these cases. The courts are also directing both the Crown and aboriginal peoples as to the appropriate conduct. They are going behind the process and saying how that process should be conducted.

That information is absolutely essential. You cannot just send a group of aboriginals or a First Nation into a process with the Crown. One does not have to be a rocket scientist to know that there is no level playing field there. Despite some statements these days that aboriginal peoples are well equipped with many resources and competent counsel -- and I will not comment on that -- the truth is they will never have equivalent resources.

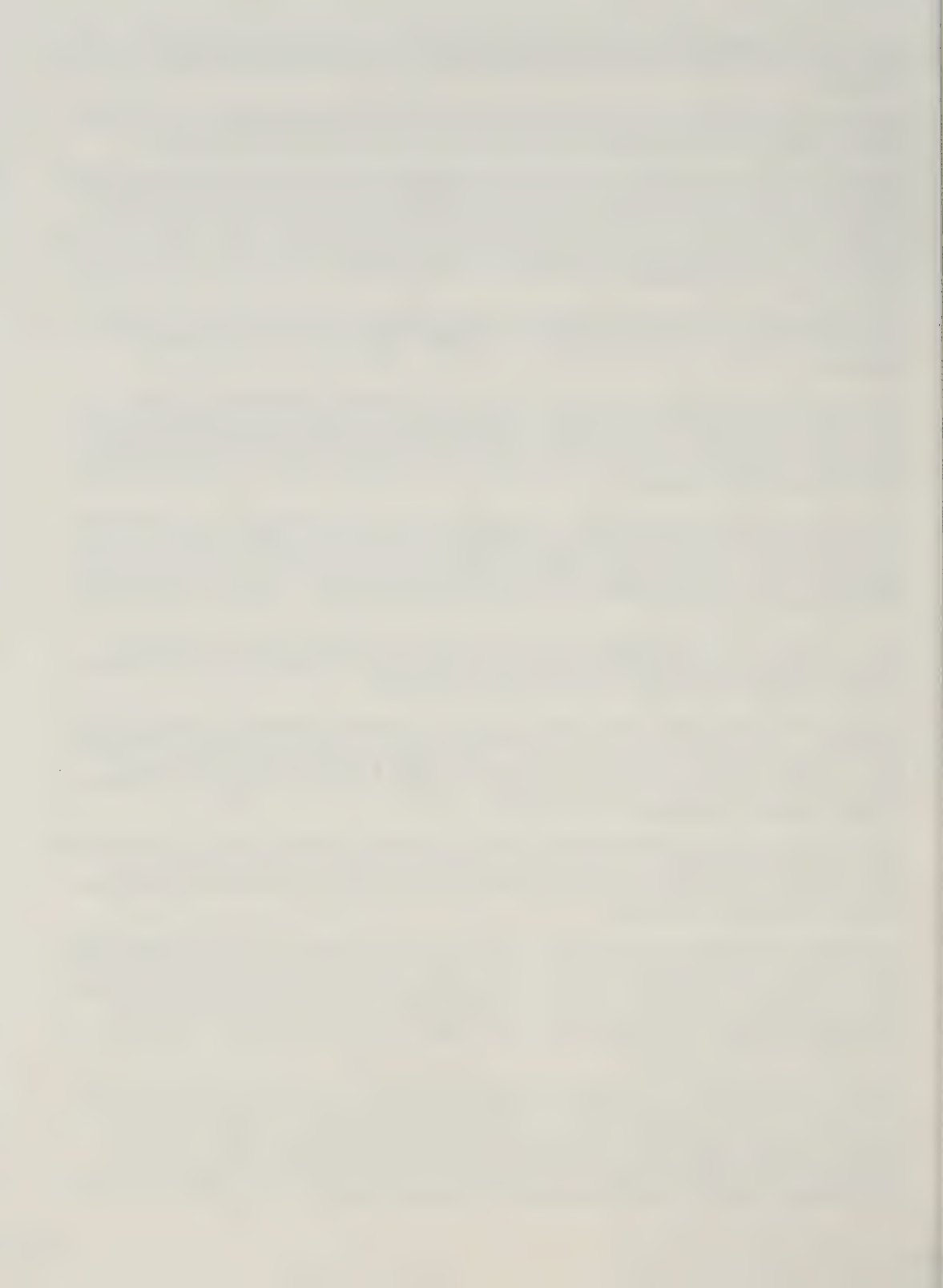
There are other serious disadvantages suffered by First Nations in the negotiations. An appropriate standard of conduct in those negotiations is necessary. The courts are beginning to say that at least there should be a binding duty on the Crown to negotiate in good faith.

Two cases are now before the courts. In the Federal Court of Canada, the justice in the Nunavik Inuit v. Canada case, which dealt with overlap and with Canada's conduct of treaty negotiations with Nunavik Inuit who reside in Quebec but who have territories into northern Labrador, declared that there is a legally enforceable duty on the Crown to negotiate in good faith. That was not appealed by Canada so it is a final judgment of the Federal Court of Canada.

As Mr. Williams mentioned, the Gitanyow also filed in the British Columbia courts an action commonly known as Luuxhon, addressing the same question: Does the Crown in its two aspects, federal and provincial, have a duty to negotiate with First Nations aboriginal peoples in good faith once they have agreed to enter into a treaty process?

In that case, Justice Williamson at first instance said, yes, the Crown does. As I say, that judgment has been appealed by both Canada and British Columbia. I do not know what the minister and the officials gave have been saying to you about how they conduct treaty negotiations. I can tell you, being right in the heat of preparing for that appeal and answering the factums of the two governments, that the governments are arguing strenuously that there is no legally binding duty to negotiate in good faith. It is all very political and discretionary.

We have the final decision, of course, and that case is an appeal. It is interesting that the courts are not just saying, as the Chief Justice said in Delgamuukw, that it is preferable to negotiate than to litigate. They are now going the next step, asking: How should those negotiations be conducted? That is absolutely essential. Otherwise, my experience is -- anybody who has worked in this area has the experience, and the Nisga'a of course have the experience -- that one spends many grinding years expending huge amounts of money and resources to negotiate a reasonable and equitable treaty. It is not



easy. It is very wearing, and at the very least there should be some rules of the game. That is what the Gitanyow are trying to establish through the Luuxhom case.

There has been some discussion here about First Nations against First Nation, internal fights. There are differences, of course. The Luuxhon case in the British Columbia courts is a case brought against the Government of Canada and the Government of British Columbia. It is a case seeking declaratory relief -- seeking directions from the court as to the duties on those two Crowns.

Is there a duty to negotiate in good faith? That is the first declaration that is before the courts they have dealt with. A second phase of that case, a phase that is not yet before the courts, asks: If there is a duty to negotiate in good faith, have the Crowns breached that duty in concluding a treaty with the Nisga'a? Have they breached their duty toward the Gitanyow in concluding the treaty they have with the Nisga'a? That has not been heard by the court and will not be for some time.

That is what is happening in the Gitanyow specific cases. The Nunavik Inuit case that I described is the same thing. It was not a case brought against other Inuit, other aboriginal peoples. It was a case asking the court for directions as to the duties on the Crown.

The brief also suggests what we consider to be practical solutions. We would like to have some time to go over that with you, and specific amendments that Mr. Williams has mentioned. The brief also asks this committee to give specific direction to the Government of Canada in terms of what we perceive to be its undertakings and its commitments in the very language of the Nisga'a treaty. This is very important because there we will be talking about not amending the Nisga'a treaty but giving the non-derogation language a specific and real effect.

I should have disclosed at the outset that I do act as counsel in the Luuxhon proceedings or in other cases before the courts. Since we have raised the issue in the brief -- and I hope to be able to address it briefly -- I was also involved as one of the counsel in the negotiations of the James Bay northern Quebec agreement in the mid-1970s.

We bring that to the committee's attention as a possible -- not perfect, for nothing is perfect -- interesting precedent and model for resolving aboriginal overlapping claims. It is a model that has been on the books and has been the law of Canada for 25 years.

I sometimes scratch my head when I hear people in British Columbia asking, for example: How can we possibly resolve these overlap issues? It is all so complex and difficult. Staring us in the face is a concluded treaty, initially involving two aboriginal peoples and then a third aboriginal people, with substantial overlaps. It was worked out. We would like to have the opportunity just to point you to some of that material.

Perhaps this is an appropriate moment to break. I hope we have tantalized you sufficiently to come back tomorrow and fill it in.

The Chairman: I would like to ask you, Mr. Williams, are you available tomorrow morning?

Mr. Williams: Early in the morning.

The Chairman: How early is early.

Mr. Williams: 9:00 a.m.

The Chairman: We will start with you at nine. I hope you can wind up your presentation within about 15 minutes of 9:00 a.m., to allow an opportunity for senators to ask some questions. The evidence you have given us this evening has stimulated some real interest.

Mr. Williams: We have basically finished our presentation; we will need perhaps just a few more minutes.



The Chairman: Most counsel welcome the opportunity to review their submission and have another hearing, and I am sure you do too, Mr. Hutchins.

We will commence with you at 9:00 a.m., and you will fill the space that was vacated by Professor Monaghan. We will not be behind schedule.

The committee adjourned.

---





# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 7 - Minutes of Proceedings

OTTAWA, Thursday, March 23, 2000  
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:00 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Austin, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Beaudoin, Chalifoux, DeWare, Gill, Pearson, Rompkey, P.C., Rossiter, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Tkachuk (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Cools, Grafstein, Joyal, P.C., Kinsella, Lawson, Perrault, P.C., Sparrow and Wilson (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley and Tonina Simeone; From the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

### APPEARING:

The Honourable Robert Nault, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs.

### WITNESSES:

*From the Gitanyow Hereditary Chiefs:*

Glen Williams, Chief Negotiator;

Peter Hutchins, Chief and Legal Advisor.

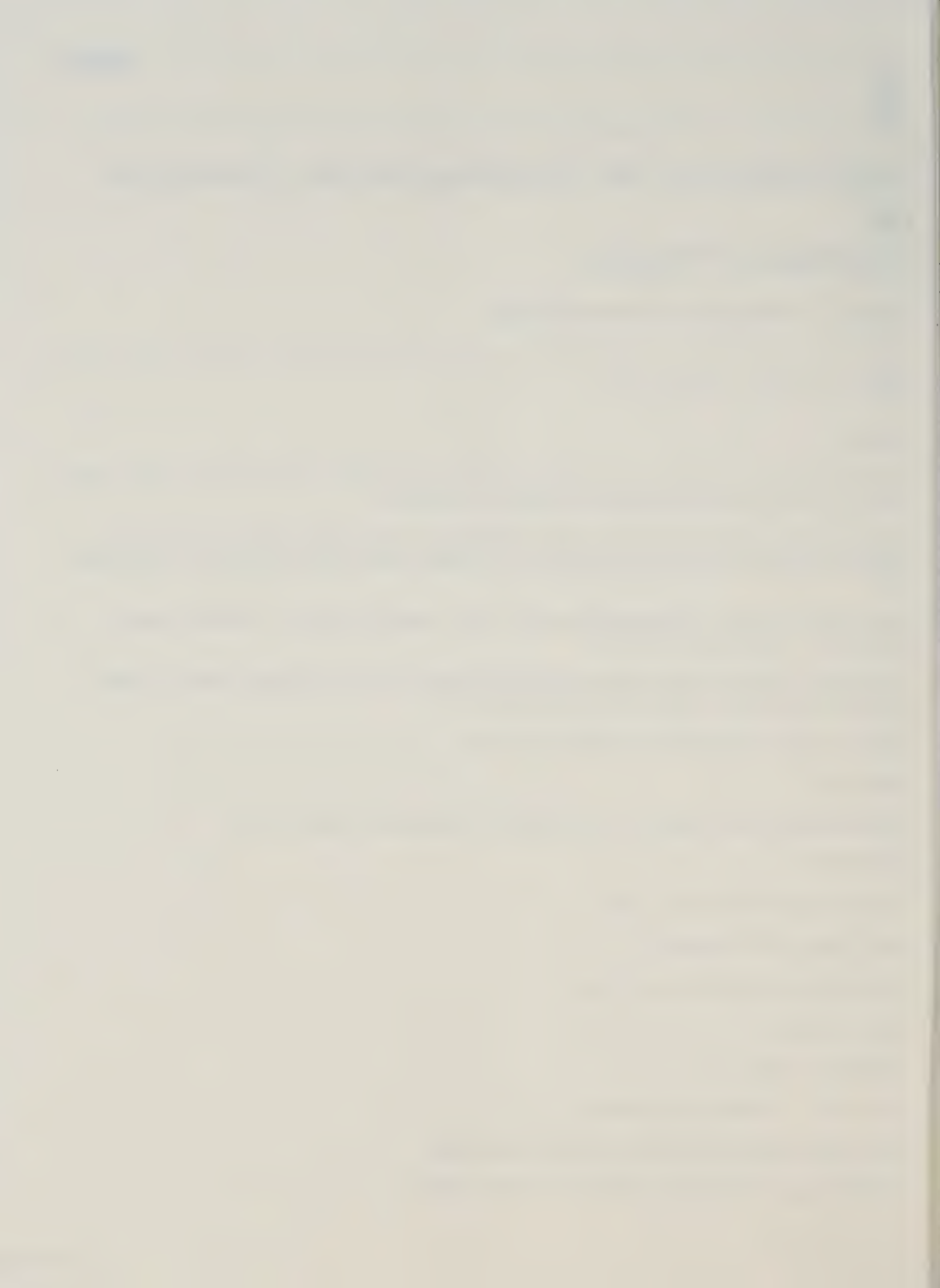
*As an individual:*

M. Willard Z. Estey, Q.C.

*From the B.C. Cattlemen's Association:*

Dave Merz, Member of the Regional Advisory Committee.

From the Department of Indian and Northern Affairs Canada:



Tom Molloy, Chief Federal Negotiator;

Andrew Beynon, Senior Counsel.

*As an individual:*

Neil J. Sterritt.

*From the Government of British Columbia:*

Jack Ebbels, Deputy Minister of Energy, Mines and Resources;

Patrick O'Rourke, Assistant Deputy Minister, Negotiations Support Division, Ministry of Aboriginal Affairs.

*As an individual:*

Mercy Thomas, Nisga'a member.

*From the Nisga'a Tribal Council:*

Dr. Joseph Gosnell Sr., President;

Edmond Wright, Secretary Treasurer;

Nelson Leeson, Executive Chairperson;

Harry Nyce Sr., Senior Resources Negotiator;

James Aldridge, Legal Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (*See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference*)

Peter Hutchins continued to make an opening statement and, together with Glen Williams, answered questions.

At 9:55 a.m., Justice Willard Estey made an opening statement and answered questions.

At 11:05 a.m., Dave Merz made an opening statement and answered questions.

At 11:55 a.m., the meeting was suspended.

At 12:00 noon, the meeting resumed.

The Honourable Robert Nault, P.C., M.P., Minister of Indian and Northern Affairs made an opening statement and together with Tom Molloy, answered questions.

At 1:35 p.m., the minister departed.

Mr. Molloy continued to answer questions.

At 1:40 p.m., Neil Sterritt, Glen Williams and Peter Hutchins answered questions.

At 1:55 p.m., Jack Ebbels and Patrick O'Rourke made an opening statement and answered questions.



At 2:54 p.m., Senator Chalifoux took the Chair.

At 2:56 p.m., Senator Austin resumed the Chair.

At 3:04 p.m., Mercy Thomas made an opening statement and answered questions.

Frank Barton was unable to appear with Mercy Thomas; his written submission was retained by the Clerk of the Committee as (Exhibit 5900 A1/C-9, 7 "1").

The document entitled "Statement of Claim -- filed in the Supreme Court of British Columbia" was retained by the clerk of the committee as (Exhibit 5900 A1/C-9, 7 "2").

At 3:45 p.m., Ms Thomas sang a traditional song.

At 3:48 p.m., Dr. Joseph Gosnell, Edmond Wright and James Aldridge made an opening statement and answered questions.

It was agreed that the committee meet in camera at 9:00 a.m., Tuesday, March 28, 2000 and hold clause-by-clause consideration of Bill C-9 at 6:00 p.m. that same day.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

---





# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 7 - Evidence

OTTAWA, Thursday, March 23, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Jack Austin, P.C. (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: This morning, Mr. Glen Williams, Chief Negotiator for the Gitanyow Hereditary Chiefs will continue with his testimony. Mr. Williams will be assisted by his counsel.

Mr. Peter Hutchins, Chief and Legal Advisor, Gitanyow Hereditary Chiefs: Thank you Mr. Chairman, honourable senators. Last evening, we gave you a list of items that are covered in the brief. We believe these items are of considerable importance, not only to this particular bill, but to the modern treaty process itself. I will begin with that particular subject which is dealt with briefly in the Gitanyow submission, that is, the structural, or systemic, problems in the modern treaty process. In our opinion, the process is in big trouble. There are numerous examples of problems across the country. We can further explore these during questions later.

Some of the problems that we see and that we have identified in the brief are as follows: First, there is the failure of Canada and the provinces in the process to deal with the practical issues of overlap, not just the strict extinguishment of rights, but rather, the exercise of the rights and the frustration of that exercise which Glen Williams mentioned that last evening.

Second, there is a tendency to identify one aboriginal group, or one aboriginal people, and to proceed with that people whatever the cost to the neighbours. That is done for various reasons. We have referred in the brief, to the first-come first-served principle that we see across the country. For whatever reason, if one aboriginal group is in a position to start negotiating, the federal government tends to latch on to that, proceed with them, and ignore the problems of others or stonewall people who are trying to get into the process.

There is a place of residence test that seems crazy when you think of traditional territories and provinces. Newfoundland, for example, takes the position that, if you do not live in Newfoundland, you cannot possibly have aboriginal rights or title in Newfoundland.

There is the question of who is best organized and financed.

There is also the question of external political considerations that were touched on last night. That is a problem as well.



Third, there is a tendency to hide behind standard non-derogation provisions. I am certain that you have heard this mentioned during your study of the bill. There was some mention of it last night. The federal government seems to believe that as long as you put something in the treaty that implies, "Do not worry, other people's rights are not affected", then everything is taken care of, all the problems are solved, and you can do anything you want and say anything you want in the treaty instrument. In the real world it does not work like that. In consideration of the non-derogation provisions in the Nisga'a treaty, you will notice that paragraph 33 is basically redundant because it states that aboriginal rights and title will not be extinguished. I would remind you that, since 1982, the federal government has not been able to do that without Gitanyow consent.

Paragraph 34 is an invitation to litigate and therefore does not seem exactly on all fours with the directions of the Supreme Court of Canada to try to negotiate, not litigate.

Paragraph 35 is an interesting opening and should be explored but it is a little vague. It states that: if treaties with other aboriginal peoples are concluded that are in conflict, or incompatible, something will be done. Will that happen? Is the Government of Canada committed to negotiating those substantive treaties?

Fourth, is the tendency to treat treaty making as a political matter and not rights-based. We hear this coming out of the BC treaty process, that is, it is all discretionary and political. That is hard to take for an aboriginal people who are negotiating an instrument that is to secure and recognize aboriginal title and aboriginal rights into the future.

For all those reasons, and many more, there is a problem across this land with the way modern treaties are being negotiated by the Government of Canada and the provinces, and this is one good example.

Last night I dealt with what the courts have said. The Luuxhon judgment is an interesting and important one. However, I would stress that it is under appeal. I mentioned last night is that there are two parts to that appeal. The first one, which is before the courts, is whether there is a duty to negotiate in good faith; and the second one, which has not yet been argued, is whether Canada has breached that duty. There were suggestions from senators that, perhaps, the judge in this case had said that Canada has conducted treaty negotiations in a manner of sharp dealing and in bad faith. That has not yet been determined. Justice Williamson did say, however, that there is a legal obligation to negotiate in good faith, and that seems to have a certain content that includes no sharp dealing. We must decide whether or not there is a breach.

In our brief, we have put forward several solutions. We refer to the James Bay and Northern Quebec Agreement that sets a precedent in that very complicated overlaps involving three aboriginal peoples were negotiated and included in the treaty. The treaty did not state that it would be dealt with later somehow. The parties actually dealt with it. That is important.

The bill bringing into force the James Bay agreement did extinguish the rights of certain third party aboriginal peoples. In 1975, that was the federal government's solution to these complicated matters. This was a period where Parliament purported to be able to extinguish rights, and everyone was under threat. I know that the James Bay Cree and the Inuit of Quebec did not support that. They did not want it. However, the federal government and the Government of Quebec absolutely insisted.

We are pointing you to the provisions in the James Bay agreement that deal with joint management between the Crees, the Inuit and the Naskapi <#0107> those provisions dealing with joint sharing of territory, and reciprocal rights. It is a complicated process, but it can be done. In that instance, it was done over a period of two to three years. It did not take 17 years. In the last 25 years, there has been virtually no litigation among those three parties. There has been plenty of litigation with Canada, but those three parties have lived with that arrangement. Thus, it can be done.

During this process, the Gitanyow have attempted to put forward practical solutions. You will find that in appendix 5 of the brief where the Gitanyow put forward proposals for joint management and various



other matters.

Finally, we come to the amendments that we suggest be made to the bill. This morning I gave your clerk copies of the proposed amendments. They basically reflect what is already in our brief.

Essentially, there are two types of amendment. I do not know if honourable senators have this in front of them. It is a two-page document.

Senator Grafstein: Is the document entitled "Gitanyow Hereditary Chiefs, Proposed Amendments to Bill C-9"?

Mr. Hutchins: Yes. The first grouping of amendments deals with non-derogation. We are proposing, as I think I mentioned last night, to simply take the non-derogation provisions in the Nisga'a treaty and put them into this bill. In other words, have Parliament explicitly acknowledge and direct in regard to that matter. The suggested amendments, 20A, 20B, and 20C are the non-derogation provisions from the Nisga'a treaty, as they deal with paragraphs 33, 34 and 35, with their imperfections. We are at a point now where we are trying to suggest certain minimal measures to mitigate the impact.

Amendment 20D is a new suggestion, but it was in our brief and we talked about it last night. That amendment would simply direct the Government of Canada not to invoke the Nisga'a treaty as a reason for not concluding comprehensive treaties with other aboriginal peoples. That, as far as we are concerned, is what is contained in paragraph 35 of the Nisga'a treaty. It is important, and it is certainly reasonable, to have clarification in that regard.

We suggest suspension of the coming into force of certain provisions of the treaty pending either a settlement between the parties as to how overlaps are to be dealt with or the conclusion of a final Gitanyow treaty. It should be understood that, for the last three or four years, Canada and B.C. have undertaken to the Gitanyow to accelerate the treaty process and bring it into synchronization with the Nisga'a treaty process. It did not happen. We are now faced with a treaty that is about to be, presumably, ratified by Parliament and the Gitanyow are still working towards an AIP.

Finally, in our brief we suggest that the Senate of Canada send clear directions to the federal government to make representations to and give undertakings to Gitanyow and to the other Nisga'a neighbours that paragraph 35 of the Nisga'a treaty says what we believe it says. That is, there should be clear message that not in the unlikely event that a treaty with the neighbours is concluded that might conflict, Canada remains committed to negotiate comprehensive treaties and to make the adjustments to the Nisga'a treaty, if necessary, as provided in paragraph 35 of the Nisga'a treaty. That is very important. I do not think that Canada should be allowed to hide behind language that, in the final analysis, is empty language.

Senators, that would conclude the brief summary of our submissions. Mr. Williams and I welcome questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Hutchins.

Senator St. Germain usually has questions on the overlap issues.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, as you have quite adeptly pointed out, my real concern about this legislation has been the overlap situation.

At the outset, I must compliment the Nisga'a on being excellent negotiators. Based on the way they negotiated this agreement, I believe that at least those who are here today will provide excellent governance for the Nisga'a people.

Last night, Mr. Sterritt asked us to look at the tribal boundaries in the Nass watershed. As you know, there was the Calder case, and Mr. Calder, a distinguished British Columbian happens to be with us today. The original Nisga'a land claim area was a certain size, but that area is now twice as large as it



was in the original Calder claim in 1969. It is also quite a bit larger than the area claimed in the Nisga'a petition of 1913.

Obviously, our government negotiators were either out-negotiated by the Nisga'a, or there is something here that we still have not learned, Mr. Chairman. I hope before these hearings are over that fairness will be brought to the fore.

Mr. Williams, is it true that, at the negotiating table, the government negotiators said that they would refuse to negotiate with the Gitanyow once a land deal was negotiated with the Nisga'a? If so, can you explain why that would have been said?

Mr. Glen Williams, Chief Negotiator, Gitanyow Hereditary Chiefs: The government has indicated to us that they want to continue to negotiate. The government negotiators representing both governments at our table have been very clear to us that they will not amend the Nisga'a Final Agreement. In fact, when they delivered the offer on November 29, that offer was deliberately designed in such a way as to preclude any amendments being made to the Nisga'a Final Agreement.

Senator St. Germain: You stated in your testimony last evening, Mr. Williams, that you concurred fully with the position taken by Mr. Sterritt. Is that correct?

Mr. Williams: In what regard?

Senator St. Germain: In regards to his description of traditional lands of Gitanyow, Gitxsan, and the Nisga'a. I am not trying to put words in your mouth. If that is not correct, is it close to being correct?

Mr. Williams: I go to the boundary area nearly every year. We have cabins in our territory on the Lower Cranberry. I have been to Meziadin and my grandfather and mother grew up at Meziadin Lake. We have numerous cabins and fishing sites there. I talked for a number of years with our elders, and I totally agree with what Mr. Sterritt said. I agree with the evidence he gave, including his clarification of the Calder map and the petition of 1913. I fully agree with him.

Senator St. Germain: Do you also agree with the statement he made that this was driven by a political agenda of the then premier of British Columbia?

Mr. Williams: I fully agreed with Mr. Sterritt when he stated it was driven by Mr. Clark.

Senator St. Germain: In regards to his description of traditional lands of Gitanyow, Gitxsan, and the Nisga'a. I am not trying to put words in your mouth. If that is not correct, is it close to being correct?

Mr. Williams: I go to the boundary area nearly every year. We have cabins in our territory on the Lower Cranberry. I have been to Meziadin and my grandfather and mother grew up at Meziadin Lake. We have numerous cabins and fishing sites there. I talked for a number of years with our elders, and I totally agree with what Mr. Sterritt said. I agree with the evidence he gave, including his clarification of the Calder map and the petition of 1913. I fully agree with him.

Senator St. Germain: Do you also agree with the statement he made that this was driven by a political agenda of the then premier of British Columbia?

Mr. Williams: I fully agreed with Mr. Sterritt when he stated it was driven by Mr. Clark.

Senator St. Germain: You have been the head negotiator for the Gitanyow for a considerable number of years. Were you at the table when Tom Molloy, the head negotiator for the federal government, was negotiating land claims on behalf of yourselves and the Gitxsan?

Mr. Williams: Yes, I was.

Senator St. Germain: Do you believe that, when Mr. Molloy was at the Nisga'a negotiating table he may



have been in a conflict situation in that he would have had information that would have put your people at a disadvantage and that would have given the Nisga'a an advantage? Obviously he would have had information that you would have shared with him, and that he would have been able to take to the other table and use against you.

Mr. Williams: I would have to agree. We had numerous discussions with Mr. Molloy during which we briefed him about almost every meeting we had with provincial and federal government representatives. We made sure that we alerted them to our concerns regarding the fact that there were negotiations going on and that they may include parts of our territory. Mr. Molloy was well aware of our territory. When we submitted our statement of intent map, the federal government and the B.C. Treaty Commission accepted that. They agreed to a framework agreement with us.

Yes, I would agree that Mr. Molloy would be in a conflict situation.

Senator St. Germain: Honourable senators, I will couch my words, because I recognize that we have more evidence to hear. I have spoken to Earl Muldoe, who is Delgamuukw, and also to representatives of the Gitanyow. The management lands that have been granted in fee simple are close to being, I was about to say "sinister," in the way that they have been strategically chosen. It makes it impossible in some ways to resolve future land claims with the neighbours of the Nisga'a. I am referring to the five areas in the Gitanyow that are outlined in blue. They all seem to be in strategic locations. The one on Kwinageese Lake is where Mr. Muldoe's cabin is and it is also the disputed area of the Gitxsan. The area circled in blue where the five fee simple lands are is the area of the Gitanyow.

I do not want to put words in your mouth. As I look at this, I must also look back at the original claim. I would compliment the Nisga'a who are obviously excellent negotiators. It seems to me as if this will either be bound up in litigation for 1,000 years or that it may never be resolved in a suitable fashion. Have you any comments on that?

Mr. Williams: From the information we have been given, my understanding of the fee simple sites is that there was a study conducted by our neighbours and government to determine the highest and best use lands in what they indicated was their land claim area. Of the 75 sites that were identified, five are in our territory.

I believe there are two fee simple sites in Jade Lake in the Kinskuch area. There is a huge back country recreation tenure along with those two fee simple sites. In the Meziadin area the fee simple site they identified is an area where we once had a traditional village. That has since been moved.

Another fee simple site was on the lower Nass or along Highway 37. That has now been moved to Grizzly Bear Lake. That area has business opportunities.

That is our understanding of what was considered to be the highest and best use lands identified.

Senator Andreychuk: You indicated that either the government negotiators or government officials said to you that they will not negotiate anything that is the subject matter of the Nisga'a agreement.

Mr. Williams: That is correct.

Senator Andreychuk: Does that include, therefore, the disputed part of the lands? Have they addressed that directly in any way?

Mr. Williams: There is a small area of the Nisga'a core lands or settlement lands that impact on the boundary. They have indicated to us that they will not change that part of that core land that impacts or includes our fishery. We had a major interest in that area.

They indicated they will not change the wildlife or the fishery management area. They indicated that we could work together on that particular area.



The question is: How do we work together when we have undefined rights of the Gitanyow versus constitutionally protected treaty rights? We asked them to explain how they envision that working, and we asked how we could capture that in an agreement. They could not answer those questions.

Senator Andreychuk: To whom are you referring when you say, "they"?

Mr. Williams: The government negotiators.

Senator Andreychuk: Who were they at that time?

Mr. Williams: That would be the chief negotiators for the federal government and the province.

Senator Andreychuk: You indicated that Mr. Molloy at one point was your negotiator, then he was no longer negotiating for you. Can you tell us how you came to know he was no longer your negotiator?

Mr. Williams: There was an announcement made by the Government of Canada that he was now appointed to the Nisga'a table.

The Chairman: If I may point out for clarification, Mr. Molloy has always acted for the Crown. He never acted for any aboriginal community.

Senator Andreychuk: I appreciate that. I used my words loosely. I want to know how you found out Mr. Molloy was no longer negotiating on behalf of the Crown with the Gitanyow. You say you found out from an announcement?

Mr. Williams: Yes, there was an announcement.

Senator Andreychuk: If the Nisga'a are not successful in retaining the disputed lands, they will get some compensation. Have there been any discussions with the federal government about what happens to you if you are successful in regaining those disputed lands? Has there been any discussion about compensation for you if you do not regain those lands?

Are you being provided any resources, financial or otherwise, to pursue this disputed land issue?

Mr. Williams: No. Over the last several years we tried to get resources. We inherited the problem, and we were always willing to attempt to bring it to the attention of government and to our neighbours and to engage in a process to attempt to work this out. We used borrowed money in an attempt to bring this to the attention of government. We used our own resources.

Senator Grafstein: I am curious about a question that has not arisen but is referenced in appendix 11 of your submission. I will read you this and perhaps you would comment briefly. This has been of particular interest to me in these hearings. You say in section 7:

Our model, which has been presented to both the federal and provincial negotiators and politicians is one based on a recognition of aboriginal rights, title and governance and a reconciliation of this with the rights and interest of non-aboriginal Canadians.

What is your position on minority rights for non-Gitanyow on Gitanyow lands? For the purposes of the record, what is the recognition of minority rights for those who are non-Gitanyow on Gitanyow lands?

Mr. Williams: We are in the process of developing some internal laws related to the particular point you are raising. We are looking at our traditional laws, Canadian laws, the Charter of Rights and Freedoms, and the democratic principle. We are just getting to the point in our internal discussions and in our negotiations where we want to advance that issue. We want to accommodate those interests and to identify exactly what minority rights interests would be. We want to give full consideration to the Charter and to the principles of democracy. However, currently, those people are accommodated in our system.



Senator Grafstein: How?

Mr. Williams: We mentioned yesterday that we have house groups and many of those people who are not Gitanyow -- they may be Cree or non-aboriginal people -- are accommodated in our feast hall. They are given names, not very high names, but they are part of the decision-making body for that particular house. Certain privileged rights apply to them.

Senator Grafstein: Privileged rights?

Mr. Williams: Yes, privileged rights.

Senator Grafstein: Effectively, you have not come to grips yet with the question of equality of rights for Gitanyow and residents who are not Gitanyow on Gitanyow lands.

Mr. Williams: We are working on that. As I explained, in our traditional system we accommodate people like that.

Senator Grafstein: Let me deal with another topic of your amendments. Would you not agree that your proposed clause 20A is already law and that an amendment is not necessary?

Mr. Hutchins: Senator, I mentioned when I was going through the three provisions in the Nisga'a treaty, 33, 34 and 35, that yes, in effect, 33 is redundant. It is the law, to the extent Gitanyow have aboriginal rights, not treaty rights yet. They are entrenched.

Senator Grafstein: Item 20A is the law. We do not have to say this is for greater certainty. Is this not the existing law?

Mr. Hutchins: Certainly, anyone can go to court. I assume that the parties included the following subparagraph in the treaty: "a. the provision will operate and have effect to the extent it does not adversely affect those rights", to clarify the ongoing situation during a court challenge.

Senator Grafstein: I am just trying to get a fundamental understanding of this. That is the law. I do not know why, whether one agrees with the treaty process or not, one has to put a gloss on the law as it already exists. Items 20A and 20B are already law. Why should we further complicate the situation? I would like to get to the substantive reason for this. Tell me how your amendments differ from what is already contained in the law?

I acknowledge that 20C seems to me to be a little different from the existing law. It seems to say that an aboriginal nation can make a claim, as Senator Tkachuk says, for greater lands, and then receive less than greater lands and compensation for the greater claim. This seems to be a reiteration of that principle. Is that what is intended by 20C?

Mr. Hutchins: First, 20A, 20B and 20C are, word for word, from the Nisga'a treaty, with the exception that the treaty reads "this agreement" and we replaced that with "the Nisga'a Final Agreement". We are replicating those paragraphs. In fairness to the parties, we are negotiating, presumably, a package, so the three should go in.

Our proposed amendment 20C reflects paragraph 35 of the treaty. That is different. As I said, senator, we read paragraph 35 as being a commitment by Canada and by British Columbia, incidentally, to the Nisga'a neighbours, to negotiate treaties with them and not to invoke the Nisga'a treaty as a bar, as a reason not to conclude comprehensive treaties. That is how we read it. We think it would be important for the Parliament of Canada to include that in the bill. We also think it is important for Canada to clearly confirm that to the Gitanyow and the other neighbours by way of a letter or other means. That is important. It is not just a matter of repeating the law. It is an important idea.

The Chairman: It may be a question we will put to the minister when he is here.



Senator Grafstein: I take it the heart of your objection is covered by your proposed clauses 27(2) and 27(3) which would provide that proclamation be delayed until the overlap issue is settled.

Mr. Hutchins: Yes. Items 27(2) and 27(3) deal with the idea of suspending not the entire treaty, but parts of the treaty that impact on the Gitanyow and the other neighbours. However, we are here representing the Gitanyow. A great deal of the treaty can be brought into effect. As Glen Williams and Neil Sterritt have said, this is not an initiative to block the Nisga'a treaty holus-bolus or to stop it, rather, it is to allow them to immediately have the benefits of their treaty to the extent that those do not impact adversely on the neighbours. However, it is an initiative to ask you to suspend the provisions of the treaty that do impact on the neighbours until such time as there is a chance to deal with the overlap, or that Canada has come through with its commitment under section 35 and negotiated a comprehensive treaty with the neighbours, in this instance, the Gitanyow.

Senator Gill: My question is related to the James Bay and Northern Quebec Agreement.

[Translation]

Let us stress the fact that the negotiations undertaken by federal, provincial and native authorities between 1970 and 1975 occurred in an entirely different context. In that situation, we were dealing with rights that had become extinguished. That is not, however, the context of the present negotiations.

[English]

Mr. Hutchins: In the context of the negotiations of the James Bay agreement in 1975, I would point out that no extinguishment was already in place. However, there was a threat of extinguishment through the Parliament of Canada if the James Bay Crees and the Inuit of Quebec did not come to an agreement. That agreement was negotiated in the light of James Bay I, the first major hydro-electric project, and in the light of injunctions the Crees and the Inuit had obtained.

To a certain extent, the James Bay agreement was a settlement out of court. However, the threat hung over the table that, if there was no arrangement or agreement, the solution would be to ask Parliament to extinguish the rights, and Parliament, at that point, purported to have that authority. Those were the conditions under which the parties negotiated the James Bay agreement.

Senator Gill: I have a question for Chief Williams. Indian bands or aboriginal people can negotiate and sign contracts but, according to the Indian Act, there must be an endorsement by the Minister of Indian Affairs. Perhaps some do sign agreements and do not obtain the endorsement of the minister but, according to the Indian Act, that is illegal.

The purpose of most aboriginal people who have been negotiating, is to provide the opportunity to make decisions in respect of their own destiny and future. Much of this can be articulated differently, but I believe that most of the bands are looking for the capacity to do things for themselves and for their people.

If you were in a position to negotiate with other nations without requiring the Minister of Indian Affairs to act as a co-signatory or as a referee, do you think that it would be possible for the aboriginal people to reach agreements?

Mr. Williams: I believe we can, and we have attempted to do that over the last two decades. We have tried to identify specific problems or issues and create solutions without the involvement of government. I think that is possible. However, there must be a level playing field for both parties. The current situation involves attempted negotiations and interim agreements that were in place in the early 1990s, and an AIP in 1996 and again in 1998 that compel all parties not to amend a particular agreement. Despite all of this, I believe that it is possible. We have had agreements with our neighbours, the Gitksan, and we have reached some understanding in certain areas, but there must be a level playing field.



Senator Lawson: Further to Senator Andreychuk's question, Mr. Williams, we understand that, under the treaty, if you mount a claim for the return of your lands against the Nisga'a and you are successful, the Nisga'a will be compensated in cash or kind. What happens if you are unsuccessful in mounting a legal challenge, you do not get your lands, and they are lost forever? Has any undertaking been given to you by the government or anyone as to how they will compensate the Gitanyow?

Mr. Williams: Our people, as I said yesterday, are there on the lands. We relied on that territory for our food -- for fishing and for hunting. We have cabins and smoke houses out there, and we have the Gitxsan aboriginal law playing out on that territory. There will be a clash between the Nisga'a treaty rights and the Gitanyow undefined rights. The Gitanyow yoke, or the law, has been there for thousands of years. We pay great money to hold traditional names. In respect of the poles that I referred to yesterday, one house group and a chief may invest up to \$100,000 to erect that pole. My grandfather and our elders have always said that the territory is like a bank to us, and like a table where we get our food. Our people are very committed and determined to continue to uphold the system that we have and the law that we have on the territory. We will probably be forced off the territory, and we will probably be charged and restrained from continued access to the territory. Again, there will be confusion on the territory as to whose rights will play out first on the ground.

Senator Lawson: Specifically, you have been given no undertaking from the federal government for compensation if you lose your lands.

Mr. Williams: We have been given no compensation from the federal government.

Senator Lawson: Why would you be treated differently from the Nisga'a? If we are talking about fairness and application throughout the whole treaty, on which the whole system is supposed to be based, why would you not be given the same undertakings that the Nisga'a received?

Mr. Williams: I do not know.

Senator Lawson: Neither do I.

Senator St. Germain: It appears that it is aboriginal minority rights that are in the process of being trampled on. My colleagues are sensitive to these rights, as is Senator Chalifoux, because of their direct involvement in relationships with natives, or being native or part native. This sensitivity dictates that we must explore every aspect of what appears to be the will of the Government of British Columbia to force something through at the expense of the Gitanyow and the Gitxsan.

Mr. Chairman, the committee may want these witnesses to reappear after we hear from Mr. Molloy and the minister. I forewarned you that I would, indeed, make that suggestion, and you advised me that you would call a vote on it. However, I do not know if that is how you will proceed.

To me, in all fairness, this is the most egregious error possible that could be part of the process. In light of the importance of the situation, would it be possible to have the witnesses reappear?

In the emotions of this meeting, people said things before understanding the whole process, and before fully understanding some of the issues that we, as British Columbians, knew about firsthand. Mr. Williams, is there anything that you would like to tell the senators at this time?

Perhaps our chairman will rule on the question of whether we should invite our witnesses to return.

The Chairman: Let us defer that question until we have heard the evidence of all the other witnesses. We will then make a decision.

The representatives of the Gitanyow have been before us for a hour and three-quarters. This is the longest appearance by any witness. I agree that the issue is one of great interest to senators, but I believe we have heard their submission in full.



I am quite willing to defer the issue to a future time. If they want to come back after they have heard the minister, Mr. Molloy, and other witnesses, they can advise me at that time.

Senator St. Germain: Will you make this decision arbitrarily or will the committee make the decision?

The Chairman: I am always subject to the committee's wishes. I resent the suggestion that I would act arbitrarily. My temperature is rising as a result of your interventions because your questions have taken as much time as all the questions asked by all other senators put together. I think an accusation that I am not treating you fairly is unwarranted.

Senator St. Germain: I apologize if that is the situation, but I do not believe that an issue so important to British Columbia and to Canada should be restricted by a time allocation decided by you or by the government.

The Chairman: No, you should decide it.

Senator St. Germain: We should decide it. That is what I am saying. I appreciate the fact you have given me the time to question, sir.

The Chairman: This committee has business to do. Senators have other issues about which they are equally passionate, Senator St. Germain. We have not denied your witnesses time for examination.

Senator St. Germain: They are not my witnesses. They are our witnesses.

The Chairman: You have had every opportunity to make your case.

Senator Chalifoux: Point of order. We are wasting time in the debates and arguments between the chair and the deputy chair. I would rather hear the witnesses. Thank you.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, as a non-voting member of the committee, I want the witnesses to know that I found the evidence last night and this morning very informative and very precise. The issues are clear. We will hear from the minister and Mr. Molloy later on, and we will be able to make a judgment on factual matters. As someone who has serious questions about this process, the evidence, to my mind, is becoming very clear. It is a question of credibility on some points.

We have questions of law, questions of constitutional law, and questions of credibility. The witness are clarifying the issues. Rather than the chair and the deputy chair debating this particular point, I agree with Senator Chalifoux that we should get on with it. We have witnesses here and we are anxious to draw other information from other witnesses.

The Chairman: Mr. Williams, I invite you to make a last comment.

Mr. Williams: Thank you for hearing us. As I said yesterday, our people at home may be small in number, but we are a people in this country. We are now at the eleventh hour before you pass this bill. By next Friday, you will have it done. The new fiscal year is the timing chosen by this government to implement this bill. We have put forward to you our evidence to prove that we exist and that we have a territory. Our people are quite concerned. Our elders sit in silence and watch this process as it plays out. They too are very concerned.

The fishery will begin in the next few months. We are not certain if our constitutional rights will be protected. These may be undefined aboriginal rights; that is why we are pleading with you to make some minor amendments as we proposed last night and again this morning. These are very minor amendments. We would like to see Bill C-9 passed with the exception that our territory is not included in it. It is a small request to make to you today which will give us some certainty and some peace on the ground.



The Chairman: We will now hear from Mr. Willard Estey. I doubt whether anyone can remember a former justice of the Supreme Court of Canada appearing before a Senate committee. I have been here 25 years and I cannot recall such an occasion.

We have been very much looking forward to your appearance. I do not know whether Senator Grafstein, in this instance, will be willing to take judicial notice of your background. He has been asking for information concerning the background of other witnesses. If he feels compelled to ask you for that background information, I will let him do so.

Senator Grafstein: I want to declare a former conflict of interest. Mr. Estey and I were co-counsel on a very important matter for the federal government some 30-odd years ago. That will in no way, shape or form, inhibit me from asking crucial and miserable questions.

Mr. Estey: I am afraid that contaminates you and you have a conflict of interest.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Willard Z. Estey, Q.C.: Honourable senators, you are about to be regaled by a quite informal presentation. The intention is not to try to transform this committee into a law school and a debating house discussing how the constitutional judgments of the Supreme Court and other courts really add up.

I would like to tell you first that I am not here as a witness primed by some client to say whatever the client wants said. You will hear what I believe. I emphasize that because occasionally, the press thinks that all lawyers at all times talk only when someone puts money in the parrot's beak. That is not the case.

The second point is that we represent a kind of rag-tag homogeneity of Canadian citizens -- people who have a vested interest in the welfare of our nation. We are not oriented in any formal way to any cause or any undertaking of which I am aware, but rather I have come here with a very simple pitch. That is, we recognize and welcome section 35. It is high time we started its implementation.

We are not here to derail anything in this process vis-à-vis the Nisga'a and section 35, or any other provision. We simply point out the obvious, that we are toying here not with a who-hit-who-accident case, or even what the Landlord and Tenant Act means, we are dealing with the backbone and nervous system of the nation of Canada. We have struggled a long time to get to this point. We have achieved what the Americans had to go through a rebellion and a civil war to achieve. We have not experienced either. Perhaps we suffer from that.

We have reached a new threshold in Canada's organization. The steps in our creation can be ticked off quickly. One step was taken at Versailles, when Canada came out from under the British umbrella. We had benefited from that umbrella, rather than being oppressed. However, the time had come to spread our wings.

The next big jump was the crisis created by the originally European conflict, World War II, where Canada really showed its muscle. The odd thing about it historically is that we had the stupidity, or the gall, or the courage, to declare war without even phoning Washington. We have gone downhill a long way since then. We would now need to phone the New York Stock Exchange.

The essence of that is by the time we emerged from World War II, we were a full-blown, large trading power in this world. We have come a long way in the last 50 years. Our history is one of a nation with complete balance in capacity and experience, and a financial strength, despite what we say about ourselves. If we lack any talent at all, it is the ability to brag. We do not want to give away any secrets, such as how much more oil we have than OPEC, or anything like that. That would be a complete breach of faith in our country.

Now we are facing something new. This is the third plateau -- section 35 in the Canadian Constitution, 1982. It is high time we activated that section, and we all welcome this process in the Senate as one important line going back to the community as to what section 35 is all about. You will not find much



about it in the newspapers.

We think that progress for the Nisga'a and people in that same category can be better and more quickly achieved if we do not waste our strength on fooling around with litigation and the slow process of obtaining authoritative rulings en route to our destiny. Our destiny is to finally deal with the consequences of heavy, intense European immigration after World War I, and the arrival of another great avalanche of immigrants after World War II.

Our simple plea today is that there are many ways to achieve the success heralded by section 35. The best way, in our humble submission, is to get a grasp on what can be done constitutionally, without furor, and what must be done only after we hear from the high court on the limitations of section 35.

To be practical, it means that if we take away power from the provinces or the federal government to put into some other body -- Nisga'a being one of them, but there are many more -- then there is a change in the balance of the Canadian Constitution. It is a welcome change, but it must be directed according to law. It is wasteful for us to explore the alleys and byways. We wish to get on the highway.

It is our humble submission that the legislative process, now in the hands of this committee and the Senate, should be long enough to allow us to obtain a blessing, or advice on change, for the process so fully set forth in the documentation with which you are confronted. If anything, that documentation has been overpowered. We have lost sight of the main track in a mass of alleys and criss-crossing tracks going to the same destination.

Our pitch is very simple. It is so simple that it is illusory. There are at least five actions in the works now in the British Columbia courts, all of which could lead to the advice I am talking about. Alternatively, and in parallel to that, we have the reference power, which is for the national government to invoke and not the citizenry.

You will appreciate that I should have stated something at the start. There are three people who have come together to put the wheels on this locomotive. We have 150 years of experience amongst the three of us in presenting the law to the courts and in deciding the law in the courts. If we are wrong, God help us, but we think we are right because we have been there many times before.

Someone from the press phoned me a few days ago. The upshot of the phone call was that we are just like all other hack lawyers, we get a big fee to come here and spin some kind of yarn that sounds good and then leave. The three of us decided, when we had put the finishing touches on the huge amount of work done on all sides here, that we would trim this down to the essentials and everyone would sign that. This is the argument we will put forward. That gets me down to where we are going.

The simple truth of the matter about constitutional law is that it is unbelievably simple and pure, and my profession owes much to the public for cluttering it up with non-essentials. Here, all we will need to do is add together section 91 and section 92 of the old British North America Act, amended now as the Canadian Constitution. You add those together and you get 100 per cent of governmental power. The whole sovereign shebang is all there in those two sections.

In law school, we considered constitutional law to be an easy course because you only needed to learn two sections, but that was the biggest mistake I ever made in my legal life. Those two funnels come together, and from that we must extract, lawfully, the power necessary to fuel the idea of section 35. That idea is simple. We have gone through the early civilizing process of settling land and turning it into farms. Now we are into the secondary industries, and we are heavily involved in trading. We have gone through that process and made innumerable treaties, which are binding on all parts of the nation.

Anything we do here now must reflect the existence of those 40-odd treaties. It is amazing how those have flourished since the first simple tax treaty with the United States. We have trade treaties with many countries.

There is 100 per cent sovereignty contained in the two sections. Section 35 causes us to weld together



the original settlers, who now manage affairs through sections 91 and 92, and the aboriginals, who have been ignored for a century and a half. Their rights must now be sifted out of sections 91 and 92.

That takes me to the only rule you will hear me talk about this morning, that being the difference between delegate, derogate, and abdicate. Those three verbs are all the same, according to the cases.

We suggest that the details of the bill, of the agreement appended to it, and of the studies that back it all up, must be viewed from the simple reality that we are trying to put muscle into section 35 without destroying the power in sections 91 and 92, except to the extent it is found necessary. When it is found necessary, we have to amend the act. That is no big deal. You would not do it to change a white line in the middle of a highway, but you do not have to wait until you repeal the banking legislation. Those complexities are not encountered here.

We must now decide what part of this agreement is clearly within the bounds recognized by the Supreme Court in surveying the impact on sections 91 and 92, on section 35. That has never been before the court. It is new ground that must be explored.

Again, I think the result will be simple. Clearly, the aboriginals do not need to be sealed off at the level of a municipality. At the other extreme, assuming that we will all continue to live in Canada, we do not wish to violate sections 91 and 92 unnecessarily in order to get the principles of section 35 off the ground. That is the delicate balance we are discussing this morning.

The way out of the woods, in my humble opinion, is to assign -- "assign" being a neutral word -- to the new unit, sufficient domestic powers to allow it to exercise its new-found existence in section 35 without abusing the provincial and federal jurisdictions under sections 91 and 92, except where necessary. That will require an amendment.

We see no provision requiring an amendment that would attract debate. There are some obvious things that could be settled by agreement and then backed up by the amending process. However, it requires a certain amount of time to obtain a judicial guideline.

By coincidence, two or three days ago fate put a newspaper into my hands. Unlike most newspapers, it was quite useful. In it, the Honourable David Collenette, Minister of Transport for Canada, is reported to have said that the one-and-a-half-year delay in the railway merger caused by the necessity of bringing the matter before the Surface Transportation Board in the United States is reasonable, because that is a big decision. I suggest that that decision is peanuts compared to this.

Our pitch is simple. The action before the court is a motion on a point of law, not a trial, and can be fast-tracked. In case of appeal, there is not an enormous amount of evidence. The whole process can be compressed. It will not take very long. It is all practicality. It is the product of 150 years of experience in stickhandling through the courts. We welcome that.

The minutiae that come from the main agreement are not very important. I had to read about 500 pages to discover that. What is important is the goal of section 35, and that will not be solved by battles over minutiae. The question is, how many sovereign powers will be disturbed in sections 91 and 92 if a minimal but successful operation in constitutional law is undertaken? I say, not many. There are things in the minutiae such as paramountcy. That word has given us more trouble constitutionally than any other word in our vocabulary. It is a swamp that we do not want to get into. You do not need paramountcy unless you have legitimate conflict between equally empowered powers, and that does not happen very often. Sections 91 and 92 are examples of that. The law books of the Supreme Court of Canada used to be laden with decisions on the allocation of power between the federal and provincial levels. There is not much of that any more. In the United States federal system, there has not been an allocation of powers appeal in the last century. We are moving into that zone of maturity.

Paramountcy can be avoided here if, in creating an aboriginal government, we use, rather than something akin to a municipal structure, something akin to a province, but not to a nation state. It would be horribly complicated to try to operate a nation state inside the geography of Canada. There would be



endless problems.

That will not solve the Nisga'a's problems. What will is to live within the federal system -- one that Canada has made work much better than anyone else, including the Americans. That system can accommodate section 35 with little or no problem.

We may oversimplify, Mr. Chairman, when we say that the first step is also simple. That is, put down your gavel on the legislative process of Bill C-9. Do not throw it in the wastepaper basket, just adjourn the matter and, perhaps, consult with the executive branch of government to see if they want to make a reference. I do not advocate that. I would sooner see it roll through without any further political intervention. It can roll through, if the lawyers decide they will do it.

I have only a few things left to say. There is a size problem here from the Nisga'a point of view. It is a small unit with about 5,500 people, according to the information I saw. They do not have much industrial capacity, in the sense of manufacturing automobiles, for example, and the geographical location is such that it will not happen tomorrow. We must take into account our treaty obligations, but a lot of them do not apply to the level and the locale of operations that we have in Nisga'a. I do not think we should suffer nervous frustration worrying about theoretical problems. Get down to the street level and solve the problems there.

We have prepared an 11-page typewritten document that contains the points that I have been talking about. We will leave that behind as our brief. It speaks for itself. I do not want to take the time of the committee to go through it. If you have any questions that I am capable of answering, or my colleagues wish to help me answer, I would like to hear them now.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Estey. I have a number of people who would like to question you. Often, however, that includes comments.

Senator St. Germain: Do we need a motion to append Mr. Estey's report?

The Chairman: No; I will include it as part of the evidence before the committee.

Senator Beaudoin: It is a pleasure to see you. My question is on section 35 and paramouncy. That is the only point that worries me. The rest is all right.

This is an accord, and it will obviously have great importance. In 20 areas, however, the bill stipulates a paramouncy. That was not strictly necessary, in my opinion, but it is there. It reactivates the whole debate about whether we can construe section 35 as meaning a third order of government, or whether the power of the aboriginal peoples is protected by that section. Obviously it is. There is controversy about that. Some people say that we already have a third order of government under section 35, and some jurists say otherwise. The Supreme Court has not ruled on that yet, but former Chief Justice Lamer has said, "Let us face it. We are all here to stay." That is the way the Supreme Court sees the problem now.

I am inclined to think that if we stipulate a paramouncy, it will deal directly with the division of powers. In that sense, it may be unconstitutional. Yesterday, we heard from Professor Ryder, who said, "No. It is only the application of section 35, paragraph 3. It is an accord. It deals with aboriginal rights. We do not change the division of powers for everyone in Canada, only for the Nisga'a." It is done by an accord, and subsection 3 of section 35 says that "Treaty rights may include the rights to be acquired." Some rights are acquired by that accord, under section 35. That is the end of it. It is not a constitutional amendment. It is an accord with the Nisga'a. It comes directly under section 35 and it is protected by the current Constitution. That is his argument.

His argument is strong, in my opinion, because it is indeed an accord. The Government of Canada has the right to make accords with the aboriginal people. We have the right to legislate for aboriginals under section 91(24). We are paramount in that, but we accept a certain paramouncy in 14 areas.

If it comes under section 35, it is probably perfectly legal. However, if it does not, then I see a problem.



That is my starting point on this issue.

Mr. Estey: When people do this to me, I always like to ask: "Is that a question?" It is a question, and I understand you. I recognize your background from my long association with you. You are steeped in constitutional law and I will not insult your knowledge by starting at A and going down to Q in the alphabet.

First, we must remember that the Constitution is the real wall between chaos and civilized progress. No community on the face of the earth has ever achieved the higher standard of living to which we all aspire without a set of rules that is called a constitution. The reason for that is that you must have consistency -- consistency between master and servant, between employer and employee, between the municipalities and the provincial government, and for the competitiveness of provinces now in our world trade hunt. We are out wooing the other fellow's customer. Quebec and Ontario are trying to bribe the same foreign manufacturer to come to the country. We need rules to keep our impulses in check.

Section 35 is not one of those generators. Section 35 is an embarrassing confession by the vast majority of Canadians, most of whom are second generation émigrés themselves. That body became dominant in our way of life after World War II. We had to and did recognize the problem. I do not think it is solved by creating a vehicle that itself calls for a treaty which is ex contractu from the Constitution.

The treaty that we are talking about is probably a misuse of the word, but whatever the agreement is, it must conform to existing law. That is part of the Constitution and part of the stability it brings to our community. It is not designed to tire the Nisga'a out, slow them down, and lead them around as the wolf is led around in the Peter Rabbit bedtime stories by smart old granny fox. It is not that.

Section 35 is opening a door that has been shut for a long time but has been in our demographic structure for a long time. It confuses me, and I think probably others, when we approach the exercise of this liberated right. It is not a new right; it is a liberated right. When we do that, we tend to bring our paraphernalia with us, because it has got us through the past. That is not the right way to do it. Here we have to sit down and give the new body such muscle, nerves and bloodstreams as is necessary to make it survive as a governmental unit.

As well, survival is not good enough. It has to succeed competitively as a governmental unit. The populations are at different levels of materialistic demands, but the goals are the same: a higher standard of living, security in employment, peace at home, peace on the streets. That is civilization, and that cannot be achieved with a rolling-stone Constitution.

You need an anchor in the Constitution, and that anchor is that you can do what you want as to having a third order of government. Incidentally, for me that is a self-illusory term. It is not necessarily a third order of government any more than carving out Saskatchewan was creating a third order of government. Some people say we did not create a government at all. You find a lot of value in Saskatchewan because it illustrates everything and it is simple. It is like looking through a pane of good glass.

When it was carved out in 1905, sections 91 and 92 were there. Saskatchewan inherited the powers of section 92 and the limitations of section 91. A statute came with it that modified some things temporarily on a timetable, but it did not subtract anything. All of section 91 is there. The burden of section 91 is there, including the right to Parliament, the right to vote and everything else. All of those things are almost biblical. It is embedded in us that we must all have the right to vote, and anything that discounts that value or blocks it is, amongst everything else, unconstitutional. If third order of government means you create an element of civilization that is new, you have to clothe it with power, but if you do it under the Constitution, you must obey the Constitution.

I will not descend into the minutia. The room is full of people who have forgotten more about this document than I know. However, I am clear on the fundamentals, and that is that we have to carve this thing out and set it up under the existing paraphernalia or get an amendment. There is nothing wrong with having to get an amendment. It is not meant to slow things down and it should not slow things down. In the long run, it pays off like a savings account. If you deposit things in it, it accumulates.



So no, I think that we have got all we need in here, and about three-quarters of what is in that agreement are things that attract friction and burden and expense and make it difficult for the Nisga'a. I think simplicity is a way of life. You are not in the courts long before you realize simplicity is a road to survival. You cannot think if you get off the simple track. Maybe Einstein could, but I doubt that. He got  $E=MC^2$  into one paragraph. We cannot put anything in one paragraph in our court system. We have to go back to first principles.

The Chairman: Thank you very much for your question and for your answer. We will turn to Senator Andreychuk, who is a native of Saskatchewan.

Senator Andreychuk: Thank you for bringing us back to the simple message and also for reminding us that your roots were in Saskatchewan. Coming from Saskatchewan, I guess I need a simple answer. Professors have come and said to us that section 91 and section 92 are not 100 per cent of governmental power. When our Constitution was created -- I think this is where Professor Ryder was going -- there were these other powers because the other nations were there. Somehow they have been dormant, and now section 35 resurrects them.

I want to make it very simple. We have an act before us. We have a parliamentary responsibility to determine, I think in this sense, whether it is constitutional. Whether it is a practical arrangement and whether it could have been done differently are questions that we can ponder at a later point. In our system, the executive has the right to negotiate treaties, but it is our parliamentary responsibility, in my opinion, to ensure that that piece of legislation does not violate any fundamental principles and that in fact it meets the constitutionality test.

I do not know whether you are prepared to answer me or not. Do you find this bill constitutional? If not, our conundrum is that we unravel an agreement between three parties if we interfere at this point. We have been told strongly by the federal government that we cannot do so. It would be our right to amend the bill, if we wanted, but in essence we would be collapsing the entire agreement, which was executive authority, because treaty-making powers are not within our purview.

Mr. Estey: That is a mouthful to answer. I pondered that. I was a professor at one time in Saskatchewan for one year. I remember a student got up and asked me, "What about that Saskatchewan Act? Does that give us complete run of government?" That is essentially what you are talking about. The 1905 act does not seem to be a God-given power to get airborne here and erect a new community in the world and a profitable province. The only thing I could think of telling that young fellow, who was a smart kid and who went on to become a great lawyer, was this: All I know is that when I look out the window and I see the horizon 8,000 miles away and not a tree in sight, I think that, if it is God given, why does God not come back and finish the job? I think that is my answer now.

I do not know that we need to solve that riddle that you pose. The executive branch of government is the servant and semi-master of the legislative branch, without which neither one can function fully. It is not unlike an atomic reaction. You need the two electrodes and things moving around to generate the heat we need. That is the same here.

You have a duty. I thought pretty hard about this before coming here. The Senate has a senior duty to perform. It has to perfect the process of legislation. That duty must clearly entail, on occasion, an amendment or a refusal or an automatic approval. All three are within your power. Not only are they within your power, they are within your duty. You have to scrutinize this thing and see what is good and bad and purify it. That is why you are here. The second house invariably around the world is set up as a brake on the first level of legislation, but the executive branch tags along all the way up the ladder.

In the United States, the executive branch there is much more active. If they wish to interrupt the process of Congress, they do it. We do not have that separation of powers. Many people say, "Thank God," and I am probably one of them. Our system is not simple, but it probably is a lot easier to live with than the presidential system.



You have to listen to the executive when it presents a statute, but you are not bound. You are probably bound to think about it, but that is an untraceable performance. Here, you have those three choices, and your conscience will have to guide you as to where you come in.

Certainly, one of the driving factors, I recognize, and I think everyone does, is that the Nisga'a waited a long time to get here. They did not come here just this morning. I read the submission from 1913 when they were here trying to obtain justice. I thought twice about saying we should have another delay. We have all suffered this other delay business. Anyone who has dealt with National Revenue knows how long that takes.

I do not know the answer to your question, but my strong feeling is that the Senate should simply bear down, exercise its conscientious duty, and pass, amend and send back the bill. Do what you have to do to achieve justice and do it on time. We waste so much time now, but I do not think it will be wasted here.

I think that the Surface Transportation Board issue is a waste of time. A railroad is a railroad. You cannot make it very complicated. A year and a half is appalling. I am not proposing that. We do not take a year and a half to do that in Canada, and perhaps that is why we survive.

Senator Andreychuk: You said that time is the issue and I agree. You seem to be saying that a reference is not your first choice. You said that the parties should proceed to court and the court should act expeditiously.

I am a touch more cynical. Having watched the process, particularly on aboriginal cases, I know that is simply not happening. I have no idea why. Everyone says it is the other guy's fault, but I have great hesitation in putting my faith into a timely resolution through the courts. I have great faith in achieving a good resolution in the end, but not a timely one. Where does your optimism that it can be expeditiously handled by the existing cases come from?

Mr. Estey: I have the same struggle as you. I was a bencher of the law society in Toronto for some years and we struggled with how to speed up the courts. We brag about our past; we solved that. Today it is worse than ever. It is the bar's fault, and the judges' fault. They lose control of the trial.

In B.C. they have a "rule 34". There is a similar rule in Ontario. It allows you to extract from a complicated record, an issue that you must have answered, and you can have it answered first. There is a lot of verbiage behind it, but that is all there is to it. You go there with no witnesses and no evidence, except affidavits, and it does not take very long. I prefer that partly because I am a denizen of that jungle, and I profited by that experience.

The reference is a tricky thing. First, the executive government has to be aroused to the need, and then you have to define what the reference consists of -- what is in it and not in it. The lawyers abuse a reference terribly because their clients sit at the back of the hall and cannot bother them. They say, that is going to have to do. I would not turn down a chance of a reference, I just prefer the thing I am accustomed to.

Senator St. Germain: From your experience, sir, as a chief justice, do you believe that it makes a difference in the eyes of the court, or puts undue pressure on them, if they are dealing with a reference -- I believe you said section 84 -- rather than a piece of ratified legislation, in trying to arrive at a decision on an issue like this?

Mr. Estey: I do not know the full answer to that. It was different in the different places we sat. I found that the strength of the reference is that the lawyer does have an informal avenue to help round out its terms. That is a big improvement. An experienced lawyer can push pretty hard to get the thing expanded or contracted.

The downside is that it takes for ever to get people in this city moving on a problem somewhere else. The reference gets delayed and kicked around and all the members of staff have input. It gets



complicated.

To answer your question, I do not think that the presence or absence of an articulated piece of legislation is very influential in the amount of attention you receive. I think the issue attracts the attention. If you have a good issue, as with our banking industry, it is attended to. If the issue is some environmental cause, for example, a 50-year damage proposition or a smokestack that is 800 feet high and cannot be taken down anyway, it will drag on, no question about it. International questions drag on. I think that railroad example could go on for ever. However, I do not think that this would fall into that evil category. The lawyers are closer to the provincial courts than they are to the animal in Ottawa, the Supreme Court. You can push the registrar to get the thing tried. You can pick your judges, and all judges are not the same. It is like athletes at the Olympics. You time them to see how fast they are. It does not matter a lot, but I would prefer, if I had my choice, to take what we have and get on with it.

The Chairman: We have Senators Grafstein, Joyal and Sparrow.

Senator Grafstein: I am glad you reminded us once again of our constitutional duties. As I see them, our constitutional duties in the Senate are very simple.

First, we must decide if legislation is constitutional or not. You are providing us with an escape clause, but I am not sure we can take it. It might be neat, but we have a primary responsibility to decide whether or not legislation that comes from the other place, that popular place, is consistent with the Constitution. Second, we must represent, as best we can, regional interests and minority rights within that.

We had a very interesting exposé by two professors at Osgoode Hall last night that reminded me of the first question I was asked when I applied to law school at age 19. It was: "Grafstein, do you know the difference between what the law is and what the law should be?" Nobody had ever put that question to me before, and that still reverberates today.

I first have to decide what the law is, and then hope to perhaps persuade people what it should be. However, we are here today to decide what the law is. I say that by way of a preliminary, because you very kindly and very succinctly summed up our constitutional responsibilities, about which some people neglect to remind themselves.

Let me turn to the two subjects that concern me. You are clear on one of them. Paragraph 15 of your brief deals with the question of powers, and whether or not we can evolve self- government or devolution of powers from the federal government beyond its reach -- in effect, not a delegation, but a transfer. I just want to read this to see if it sums up your position. This is paragraph 15 of your brief.

From the foregoing it is clear that the Agreement provides for the transfer from the governments of Canada and British Columbia to the Nisga'a nation very significant sovereign powers presently possessed by Canada and British Columbia in accordance with the Constitution of Canada. This transfer is by itself unconstitutional;

I do not want to debate that. However, I want the committee to clearly understand that that is your view. If it is, I will leave that alone and deal with a more delicate matter on which I also want your views.

We have heard conflicting opinions. We heard Professor Sanders from British Columbia say that once we constitutionalized these rights in 1982, the old idea of a simple division of authority between the two levels of government was gone. In other words, he says that section 35 complicated the simplistic position. Please give me your view of paragraph 15 and of the position of Professor Sanders.

I am intrigued by what we have heard from two of the nations represented here. We heard it from the Nisga'a earlier, and now we have heard it from the witness today from the Gitanyow. I asked them, and I also asked Chief Fontaine of the Assembly of First Nations, this very simple question: "Do you believe in minority rights as it affects the lands and the governance that you will be granted by this legislation?" The answer was, "Well, sort of." Last night we heard "sort of." The Nisga'a call themselves Nisga'a "citizens" in the agreement. I asked them: "What about the right to vote for non-Nisga'a on Nisga'a



lands"? I was told, "Not quite, but they will have the right to be heard and participate, sort of."

There are two fundamental issues here that are quite simplistic. First, can the government fetter its discretion this way by delegating these sovereign powers under this treaty without a constitutional amendment? Second, within that context, does the Nisga'a nation, or any aboriginal nation or group, have the right to grant "sort of" rights to residents within their lands?

Mr. Estey: I should tell this august audience that Senator Grafstein and I have had more sidewalk debates than any two people in the city of Toronto on most of the issues he raises. I had the unhappy experience of being in competition with him once. Since then, I have adopted that old saying, "If you can't lick 'em, join 'em." The competition is furious.

Those are wonderful questions. That is why constitutional law is a great subject of study. My own feeling -- and I was not able to sell it to a majority of the Supreme Court on one occasion -- is that section 35 does not disturb the bedrock position of our country. Sections 91 and 92 are Precambrian rock, Canadian style. You cannot have a successful country and shift the basement like that.

With all due respect, I learned a lot more after I became a practitioner than I did as a professor and the scars are there to prove it. I strongly believe, Senator Grafstein, that we must conform to the Constitution until we can demonstrate a need for change. We went through a need for change in my time as a student during the Depression, which paralyzed Eastern Canada and rubbed out Western Canada. My father was the attorney general of the province at that time and I remember listening in on Sunday afternoon meetings in his den. The big issue usually was: "Do you think the Bank of Montreal will lend us enough money by Tuesday to pay Friday's salary?" They were talking about the University of Saskatchewan. We got through that Depression with the support of the other provinces. Western Canada, and even Alberta, would have gone down the tube without the support of everyone east of Winnipeg. That taught me a lesson I never forgot: If we weaken the accord that is represented by Confederation, we weaken everyone's life. There is no question about it.

We are not now isolated. When we bring in the Nisga'a, you must think hard about bringing them into a circus instead of a peaceful climate of political progress. They can make all the changes they need once they are included. If there is something fundamental involved, you should amend the agreement before you. There is no question about that. It is not a deferral-sensitive item to get into the game and learn the rules, not from the penalty box, but from centre ice. I find that question easy to answer.

I cannot answer your other question and I do not think anyone can. There is a mysticism about political union that is not unlike chemical union. When the radical meets the positive, and the H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub> combine, the result is a molecule much more dangerous and less to be fooled with than either ingredient. That is what happens if you put someone into a constitutional framework into which they do not fit. A shoe horn will not help. It may get you into a tighter spot than you want.

I am an optimist on this. I think we can live and prosper with section 35 and prosper more quickly if it is implemented within the framework of the Constitution, subject to amendment where the circumstances shout for it. It must be a loud shout.

Senator Joyal: I was involved in the implementation of section 35, in the drafting of the Charter of Rights, and related articles of the Constitution in 1982. There was no doubt in our minds at that time, 18 years ago, that the issue of land claims was outstanding. In other words, we knew that we were entrenching an objective for which borders were not defined and that they would be defined through time. I have always stood by that objective.

What you have said to us this morning is somewhat helpful. I will take into account some of the concepts that you defined for us this morning. You talked about something that would not be a nation state, not akin to a province, but certainly not a municipality. You referred to domestic powers within sections 91 and 92. In other words, we must define the attributes of nation states that are included in sections 91 and 92 and, fundamentally, the concept of citizenship, because there cannot be different definitions of "citizenship" if we are one country. This is very fundamental to the definition of the



parameters of what is included in section 35. You will understand that what we do here with this bill will have an impact on all the other land claims negotiations, because it will be seen as a further step toward understanding the implication for land claims under section 35(3) of the Constitution.

I would like to try explore further your statement about what is not akin to a province and a nation state, whereby, in the definition of "self-government" included in land claims, we have a better understanding of what we are doing in accepting the bill as is. On the other hand, you have stated in your paragraph 15 that the transfer of power between sections 91 and 92, provincial and federal, is, "by itself, unconstitutional." You referred to the 1983 case of *McEvoy v Attorney General of Canada*. That is a pretty strong statement on the nature of the bill. As my colleagues have said, one of our major roles in the Senate is to ensure that we are abiding by the Constitution, by the Charter of Rights. Some people thought that the Charter of Rights did not totally apply in the land claim. I remember stating in 1991 that the Charter of Rights was for general application all over Canada, whatever your background -- First Nation or, as you said, World War I, World War II, 17th century, 18th century, 1,000 years ago. We live on this land, as Justice Lamer said. We are here to stay and we share some fundamental rights as individuals in this country. If you are telling us this morning that the transfer of powers between sections 91 and 92 to the new Nisga'a authority is unconstitutional, I will have to wrestle with how I will vote on this bill very soon, or later on, when it comes back to the Senate.

To me, that debate is fundamental, because this bill, as I mentioned to you, is a further step in defining the overall implications for all the other tribes and land claim settlements in Canada. If we do it right in this bill, we are doing it right for other negotiations and settlements with other tribes that have pending land claims. As you know, there are many, and there will be many more to come, especially on the basis of the way we settle the Nisga'a issue.

The Chairman: I think you are finished.

Senator Joyal: Yes.

The Chairman: It is another challenge for you, Mr. Estey.

Mr. Estey: I wish we had unlimited time to answer that textbook question. That is a good one.

I do not have the answer but I can get close to it.

First, the nation state on our planet is dying. Germany, the most powerful nation state we had after the United States, almost ceases to be one. Why is that?

Second, the federal system is under attack everywhere but in the United States. The United States has a magic formula. They can live with it and make a fortune out of it.

It is more difficult in Canada than in the U.S. because, first, we are spread out. We are a long string of pearls and there is not much in common between Cape Breton and Esquimalt. They do not meet, they do not talk, and it is difficult to govern. Therefore, political balance is essential to Canada's survival. It is not essential to the survival of the compact United States, or the United Kingdom, where they can work it out. You cannot here. You operate by long-distance telephone.

Second, I do not believe the nation state is the answer to the problem of the Nisga'a. They do not have a long spectrum of human activity within their population. They are not big enough, and the natural resources they are staking out are not varied enough.

That does not mean they cannot go independently and survive. They can. It would be difficult, because you could not emulate Denmark. You have everyone around you; you are sealed and you cannot engage in international trade unless you transgress over Canada. I do not think that is the answer.

That drives us back to federalism. It will not work for the Nisga'a people unless they get all the powers under sections 91 and 92 and a lot of executive assistance from the whole panoply of federal power and



federal taxation.

The first time I ploughed my way through this elaborate agreement, I could not help laughing, going back in my memory to the times I sued the Municipality of Metropolitan Toronto, or defended them -- I did both. The apparatus described in those two operations -- one was the old city and one was the new Metro -- was far less complicated than what is appended to this agreement. You do not get four pages into it before you start thinking, who is going to pay for all this?

It is a huge shot in the arm for the law profession. The litigation will be endless, overlapping, duplicative, expensive, and time-consuming.

You are right. Whatever you do now is put into a printing press and rolls around and prints out at a rate of 47 a minute down the road. The question is, how far can we take this without wrecking the whole Constitution? That brings me back to your core question.

The fault, if there is a fault, in the agreement is that it is neither fish nor fowl. You get into the paramount/not paramount issue, which is totally digressive and friction-creating kind of talk -- again, good for the litigious lawyer. There is going to be a lot of litigation because there is a compulsory arbitration clause in there.

You have to remember arbitration is only good for A versus B. C can sit on the curb and laugh and not be bound by it. Third party issues do not get stamped out. You have to arbitrate three times to catch everyone. It is not the answer.

The answer is to set up a smooth, simple member of a federal nation, an equal member. If they are short of money now, they have to be sustained by the rest, the same way the prairie provinces were sustained.

Alberta now is a great donor. In my lifetime, Alberta was a basket case economically and we looked down our noses at them.

The answer is federalism, but there has to be some stimulus to help groups coming in through section 35 by definition, almost axiomatically. Nobody quarrels with that, that I have heard. Thank God for that.

Therefore, the question is, how much do you have to bend things to bring in a workable state? The less you bend it the better, but if, in the fullness of time, the students of this whole thing decide this has to be amended, let us get on with it.

My own semi-educated knowledge of this thing, municipal law, is that if you went through that complex schedule to chapter 11 and combed out all the superfluities in it, then you would be on the road to success. You will not get there if you allow it to be encrusted even before it is born with all manner of expensive, time-consuming gadgetry appended to a simple form of government in a confined area for a confined population.

Yet, a population needs economic support, and that should be further facilitated in the agreement. You have to read it very carefully to see where the support is going to come from, and when and how much.

It is not up to us to decide whether it is a good or bad deal. We are not going to do that. We are all for you going ahead with your responsibility, and we confirm it, but as citizens of Canada, it is our view that everyone, Nisga'a included, is better served if we do not introduce something that is going to be challenged successfully.

No one is going to thank us for allowing this to go down the road, with money spent organizing this, that and the other institution, if the whole thing collapses because of a court order. That is why I think you should get there by the fastest route.

The Chairman: That was a very good summing up of your position. Thank you again for appearing. We are happy to have had your contribution here today.



I am going to call now on Dave Merz, Chair of the aboriginal affairs committee and treaty negotiator for the B.C. Cattlemen's Association. He will be followed by Jack Ebbels, the Deputy Minister of Energy, Mines and Resources for the Government of British Columbia.

Mr. Merz, we recognize that you have been involved in treaty negotiations and the treaty process in British Columbia for a long time. Perhaps you could give us the background to that experience.

Mr. Dave Merz, Member of the Regional Advisory Committee, B.C. Cattlemen's Association: I am past president of the British Columbia Cattlemen's Association and I am currently chairman of the aboriginal affairs committee.

I have also participated in the Northern Interior Regional Advisory Committee, providing federal and provincial treaty negotiators with advice for the past four years.

I am a rancher. My wife and I have operated a ranch west of Prince George for 35 years. We are surrounded on all sides by aboriginal people and the reservation system as we now know it. We have some knowledge of what is going on and how things are working out.

On behalf of the cattlemen of B.C., I thank you for the opportunity to appear before you today. I believe you have a copy of our brief concerning Bill C-9.

What I would like to do in my presentation this morning is touch on some of the highlights in that brief and leave some time for questions.

Let me begin with an introduction to the B.C. Cattlemen's Association. In the 150 years since the Gold Rush days, beef cattle production in British Columbia has grown to become an important part of agriculture in the province. The cow-calf sector is the mainstay of the industry. In 1998, an estimated 322,000 head of cattle and calves were sold, worth \$252 million, that were raised on 1,900 ranches. The B.C. Cattlemen's Association has been the official voice of ranchers throughout British Columbia since 1929.

Most of the deeded land owned by ranchers is used for the production of forage to sustain their herds over the winter months. Ranchers in the interior regions of the province are totally dependent on assured access to Crown lands for spring, summer and fall grazing. Security of the tenures, which are leases, licences and permits, over those lands is critical to the continuing viability of the industry. Access to water for livestock and crop production is equally important.

Ranchers have a unique perspective on aboriginal claims and treaty negotiations, since many ranches are located adjacent to Indian reserves. Indian people are friends and neighbours and are often actively involved in cattle ranching. We do not dispute the legal, social and economic reasons for treaty-making in British Columbia. We hope to see treaties negotiated that will make Indian people better off, both economically and socially, and which will leave us in business, living and working harmoniously with all our neighbours. The settlement of treaties without displacement of aboriginal people is the objective of livestock producers, one we share with other resource users and rural British Columbians.

Turning to the Nisga'a Final Agreement, you may ask why the B.C. Cattlemen's Association should care about it and Bill C-9. It is easy to say the Nisga'a Final Agreement includes few members of the B.C. Cattlemen's Association within its scope. It was also negotiated outside the B.C. Treaty Commission process.

The B.C. Cattlemen's Association has three general concerns about the Nisga'a Final Agreement. Our first concern is that there is confusion about what the agreement really means.

As was mentioned several times this morning, at least in part, the agreement becomes a template or a model for future treaty settlements. As I sit on the advisory committee to the treaty negotiators, we are continually referring back to the Nisga'a agreement, and so we see this as a template. The agreement



establishes a precedent for settlements, as no other group will want to accept comparatively less than what has been negotiated with the Nisga'a. Therefore we must look at the implications of the Nisga'a Final Agreement for other treaty settlements.

I will comment first on resource issues raised by the agreement, and then on the broader social issues on which all Canadians should state their views.

The Nass Valley has forest resources, but little, if any, range resource. Range tenures -- where we run our cattle in the summertime, spring, and fall -- are much like forest tenures. We look at how forest tenure holders are treated in the Nisga'a treaty as an example of what to expect from settlements elsewhere in the province. Some 1,930 square kilometres of provincial Crown land subject to forest tenure will become Nisga'a land. That represents approximately 250 acres per Nisga'a citizen. If settlements of similar magnitude are made in the British Columbia interior, there is no question that ranch families will be seriously affected. Think of the Nisga'a settlement in terms of city blocks rather than acres and contemplate that impact.

Treaty negotiators, native people, and the general public often think of Crown land with no buildings on it as available for treaty settlement. In fact, Crown land in the interior is not vacant. Through a series of overlapping Crown tenures, it is as developed for resource use as city blocks are for residential use.

Land subject to agricultural lease and woodlot licences will be excluded from Nisga'a lands. Since these tenures will be interspersed throughout Nisga'a lands, access provisions of the treaty are of fundamental importance. No single issue has created more ill will towards Indian people in British Columbia than difficulties with access.

The Nisga'a Final Agreement relies on the existence of a substantial volume of unlicensed water. This water is reserved for the Nisga'a, who can then apply for water licences. In much of the rest of British Columbia, water bodies are fully recorded and have no excess capacity. This element of the Nisga'a agreement will not be transferable to regions of the province where water is scarce, and we hope that the negotiators will realize this. Water for livestock and irrigation is the life blood of every ranch family, whether the operation is large or small.

The agreement describes treaty rights off settlement land, primarily dealing with wildlife harvesting. As a rule, the B.C. Cattlemen's Association believes treaty rights off settlement land should be very limited. Such rights will not contribute to certainty over the use of land and resources. Treaty rights have constitutional status, while other rights to use of land and resources do not. This unequal status makes resolution and accommodation between conflicting or competing treaty rights and other rights to the use of the land and resources complicated, if not impossible.

From a resource user's perspective, a major flaw of the Nisga'a negotiations is the fact that compensation for displaced third party interests was not addressed up front. We understand that the Government of Canada will provide B.C. with a contribution of \$3 million in 1993 dollars to assist those who may be negatively impacted by the Nisga'a treaty. Canada and B.C. will share the cost of purchasing third party interests, estimated to be \$30 million. We believe these figures greatly underestimate the value of lands and resources and subsequent third party compensation.

I will now comment on some of the broader social issues. Although the B.C. Cattlemen's Association rejects an inherent right to self-government, we do accept that native people in British Columbia should be able to govern as many of their affairs as possible in ways that are chosen by themselves and which mesh easily with non-native government. The Nisga'a must be responsible not only to their people, but also to other Canadians, for the results that they achieve. We do not see the issue of accountability adequately addressed in the final agreement. It is our observation that financial accountability may be even more important than additional lands and resources in furthering the progress of our aboriginal communities.

One of the most confusing aspects of the Nisga'a Final Agreement for us is its relationship to the Canadian Constitution. Does it create a third order of government without amending the Constitution?



The agreement must not become part of the Constitution and therefore impossible to amend. Challenges to past treaties show that circumstances change and that all possibilities cannot be anticipated when a treaty is negotiated.

Throughout the Nisga'a Final Agreement, there are statements about whether or not provincial or federal laws on a particular subject apply on Nisga'a lands and which order of government overrides the other. The agreement is said to supersede federal and provincial powers in 14 areas in the event of an inconsistency or conflict, even if only in matters internal to the Nisga'a people. This precedent is unsettling. The result is jurisdictional complexity and confusion that we believe will make provision of services exceedingly difficult.

We have qualms about the economic suitability of the level of government proposed by the Nisga'a. It was mentioned here that there would be 5,700 people involved.

I sit on an RAC where some of the nations that are under discussion for treaty settlement have under 500 members. When those are settled, how will this come forward? We do not believe that Nisga'a government should be the mainstay of the Nisga'a economy, nor should this be the case with any other treaty settlement.

Although the final agreement states an objective of phasing out reliance on transfer payments over time, the fiduciary duty of Canada remains. What is to prevent modern-day treaties from becoming open-ended financial commitments on behalf of the Canadian taxpayer?

We are alarmed at the growing separation between native communities and the larger non-native society around them. In the Nisga'a treaty, there will be a separate fishery, separate school system, separate post-secondary education, separate health care, separate justice system, separate government administration, and so on. We accept the need of Indian people to maintain their culture and traditions and we accept that some separation is needed for that purpose. We do not accept that there must be a separate system for every activity. That is not the direction Canadian society should take.

The negotiation of the Nisga'a Final Agreement is a remarkable achievement and we hope it truly represents a final settlement of Nisga'a claims. We are apprehensive about moving away from the language of "cede, release and surrender" used in historic treaties and recognized by the Supreme Court. We hope the certainty provisions found in the Nisga'a Final Agreement are proven effective when tested over time.

Let me now outline the B.C. Cattlemen's Association's views on how aboriginal claims and treaties should be approached. Our members are very fearful about the outcome of treaty negotiations. Many of these fears stem from the failure of governments to communicate a clear vision of post-treaty British Columbia that all residents can understand and support. We do not know what the province will look like when it is broken up into these small states, and I do not think the federal or the provincial government knows either.

The courts appear to have a clear vision. Ranchers do not know how or where they will fit in or how their needs will be met. There is no vision to guide negotiations. The courts appear to have a clearer vision of a post-treaty reality than do our political leaders. This does not reassure our members as we attempt to cope with and resolve the current uncertainty. A vision for post-treaty British Columbia must include a means to achieve certainty of jurisdiction and ownership and finality to claims of aboriginal rights and title that are acceptable to all residents.

Our members continue to believe that aboriginal claims should be settled primarily with cash. Some have been offended by this position, but we believe there are sound reasons behind this approach. First, money allows aboriginal people the freedom to enter the mainstream economy through the same channels as everyone else. They may purchase any number of land- and resource-based interests. We believe strongly that inclusion in the economy should be through existing, not new and unique, methods.

Second, it must be recognized that sustainable, environmentally friendly resource development cannot



occur without adequate capital. Many interior Indian reserves already have a significant land base. Additional land and resources may result in land-rich, cash-poor rural ghettos. Without capital and the skills to effectively utilize resources in the modern economy, aboriginal people will not be better off.

Third, cash provides for economic opportunities that are not necessarily tied to treaty settlement land. We are concerned that many of the areas where Indian people now live will not provide a decent living for the number of families involved, no matter how many local resource-based businesses are transferred. I look at some of the isolated areas where settlements are to be completed. I can see no way that they can become economically viable in those areas.

We continue to see education and development of off-reserve opportunities as the primary way in which Indian people will become economically more advantaged. The last reason we believe in cash settlements is it provides for equal distribution amongst all Canadians. The current land selection model used for the B.C. treaty negotiations places an undue burden on rural British Columbians and on those who rely on land and resources for their livelihoods.

I want to mention right now that I am approaching the age of retirement. When it comes time to sell my ranch, I know this will have a very large impact on its value.

It is not certain that this large-scale reallocation of land and resources will meet the needs of the aboriginal people. What is certain is that user groups such as the B.C. Cattlemen's Association members may lose their livelihoods and will bear a disproportionate share of the cost to resolve land claims relative to Canadian society as a whole.

This is not an equitable way to achieve a societal goal. In order for treaties to gain the acceptance of British Columbian society, it will be necessary for the issue of compensation to be dealt with openly before entering into treaties. Canada has a cost-sharing agreement with B.C. for third party compensation. This is of no comfort if the basis for compensation does not exist. Governments must establish a fair and timely compensation policy for affected third parties.

The B.C. Cattlemen's Association supports the B.C. Treaty Commission's process as one that native people and provincial and federal governments have accepted. However, we would like to see it replaced with a simpler procedure. To the extent that there is legitimacy in referring to an aboriginal group as a nation, we think treaties should be negotiated with recognized aboriginal nations. We see groups breaking away from established aboriginal nations so that they can carry out their own negotiations. I could name them, but I will not. It will create great costs to society to set up these different groups.

Self-identification of a first nation under the B.C. treaty process has no legal basis and may not stand up in court. It creates many inefficient, overlapping sets of treaty negotiations. Perhaps the process could be shortened by having governments outline the overall financial resources that are attributed to each negotiating entity and have them decide how these resources will be used.

The negotiating group could then decide on the amount it wants to use for negotiation costs, self-government costs, and compensation for displaced third parties.

We believe treaties should include only "for ever" stuff, the principles that will govern and shape the new relationship. This complex and detailed agreement about implementation, on which we are working right now, should be contained in renewable implementation agreements to allow for evolution in the working relationship between federal/provincial governments and the governments of the native people.

Ottawa must acknowledge the need for broad public support for treaties and seek out ways to secure it. In the case of the Nisga'a, provincial governments passed the treaty because, "It is the right thing to do."

This may be so, but those same governments -- neither elected by a majority of voters in British Columbia -- also have a duty to address the concerns of other British Columbians, and they have failed in this regard. Approximately 30 per cent of our aboriginal neighbours are not participating in the comprehensive B.C. Treaty Commission process.



On an ongoing, daily basis, our members are affected by specific claims and other Department of Indian and Northern Affairs policies, such as the addition to the reserve policy. One of my cohorts was here recently to talk about the tremendous impact that this is having on ranchers and citizens who live in those areas.

These policies involve negotiations over not only the Crown land base upon which our members rely, but often also fee simple holdings. Early involvement of the ranching community in discussions regarding the land base is therefore essential.

Lastly, we wonder if carefully crafted federal legislation could help define the nature and scope of aboriginal rights and title. The Supreme Court of Canada has clearly stated that the federal government has the authority to regulate aboriginal rights. We believe that there is an opportunity to complement negotiation processes with legislation and regulation.

In conclusion, British Columbia ranch families hope to see treaties concluded with aboriginal people that advance their interests in ways acceptable to non-aboriginal people.

Perhaps more than others, ranchers can appreciate the connection of aboriginal people with the land. It is something that we share. However, we firmly believe that a reallocation of land and resources is a simplistic solution to the plight of B.C.'s Indian people, and that to do so without compensating those who now have rights to them is profoundly wrong.

It is our sincere desire that the outcome of treaty negotiations will be a strengthening of rural British Columbia. This strength will come from finding a balance between aboriginal and non-aboriginal interests, and from finding a balance between recognizing differences and providing equal opportunities.

We hope to once again live in communities where a spirit of acceptance, cooperation, and friendship can prevail. Our comments regarding Bill C-9 are intended to direct governments towards this objective. We do not expect the Senate to prevent the implementation of the Nisga'a Final Agreement. We do hope that you will hear our concerns and that the information we provide will serve as background and knowledge to aid your future deliberations.

It has been very frustrating for third parties in British Columbia to express their views, especially those with interest in land and resources. Governments have a "we know what is best" attitude. Critics label us as racists, and aboriginal people often perceive our intent as an attempt to thwart their interest in land. In fact, our interest is simply to be treated fairly by our government and our neighbours.

The Chairman: Thank you, Mr. Merz. You have certainly given a strong brief on behalf of your association.

Senator Rompkey: I have just a brief contextual question first. On page 1 of the text from the BCCA, you refer to no displacement of non-aboriginal people, but in your remarks I think you said "aboriginal people". I assume you meant to say non-aboriginal?

Mr. Merz: Yes.

Senator Rompkey: You questioned self-government, and also the control of schools and other institutions. How can a first nation preserve its culture without the control of schools? I would think that that would be a key institution for preserving culture. It seems to me that there is a pattern for that across the country.

As a matter of fact, in my own Province of Newfoundland, although we are moving slowly in terms of settlement, that was the first order of business with regard to the Innu. The government moved to jurisdiction by the Innu over schools and other local institutions such as health care. How do you preserve your culture unless you have control over those institutions?



Mr. Merz: I look at our area. I live west of Prince George. There are schools being set up on the reserves that do work very well. As the students get older, they are working into the public school system. They have people sitting on the school board who help work the language and customs into the public school system so they are available for those coming from the reserves. I think that it is important that these people understand how the country operates and how things are carried out, but still be able to carry on their own traditions. I cannot see them becoming totally isolated.

Senator Rompkey: There must be some middle ground between total isolation and assimilation.

You also said that we do not know what the future is going to look like. Can it look any worse than the past? We know what the past looks like. We know that there is a much higher rate of incarceration for aboriginal people than for the general population. We know that there is a much greater rate of alcoholism. We know that there is a greater rate of family difficulty. Those facts are as a result of isolation and the inability to control their own lives or future. We may not know what the future looks like, but we clearly know what the past looks like. Can the future look any worse than the past?

Mr. Merz: I guess that comment was directed more towards the non-aboriginal people, such as the ranching community in Williams Lake, and my area, where range land is currently being used. We know that this is going to be under direct competition when the claims are being settled. What is our industry going to look like? That is my concern. Where are we headed? Are we going to lose a little portion of our range year by year? Are we going to lose all of our range?

That has a direct impact on the viability of ranching operations throughout the Province of British Columbia. What happens to us? Where are we going? We have had meetings to try to discuss this with negotiators, and they say they do not know. They have not talked about it yet. We know that the negotiations are being carried out in these different areas, including my own, and I do not know what is going to happen.

We are looking more at the non-aboriginal aspect when we say this. What about the people in Vancouver, how do they see the province looking? What is going to happen with the claim on Stanley Park? What is going to happen to these different areas? There is a research station in Prince George currently owned by the federal government. I understand that that is one of the places that is up for negotiation. What will it look like? What is going to happen?

Senator Chalifoux: I must compliment the Nisga'a on their negotiating skills, because when my ancestors negotiated land they only got 160 acres, and the Crees only got 140.

The amount of land that they have negotiated is smaller in area than some of the ranches in B.C.

I do not know whether you were aware of that or not. It is interesting that you are worried about your land when the area of land that they have negotiated is smaller than the Douglas Ranch, for instance. I would like your comment on that.

In "A Separate Nation", on page 6, you state that in the Nisga'a treaty there will be a separate fishery, and separate school, post-secondary education, and health care systems. It is interesting that other reserves across Canada have separate health care systems under the Indian Act. They have separate school systems on the reserves, and I find that students are beginning to learn the culture. We are the most discriminated against people in Canada and that has been verified in studies. I cannot understand your position on those areas. Many years ago, our ancestors helped your ancestors survive. They worked together as human beings. The aboriginal people taught the newcomers about the hardships of life in this country and how to survive.

Do you communicate with your neighbours? Do you have meetings with them? The Nisga'a have attempted to meet and negotiate. We heard from the people who work within the Nisga'a lands that they are happy and satisfied with the relationship that they have developed with their neighbours. I would like your comment on that.



You have stated that native people have withstood cultural integration. I do not believe that, Mr. Merz. When the history of our people, and what has happened throughout the centuries, is examined, it is only with a great instinct for survival that we have been able to retain even a small amount of our culture. It is coming back now. There again, as Canadian citizens, we must look to our neighbours.

The last item that I will put forward concerns the cash. You suggest that no land should be exchanged, just cash. Our people have never been cash wealthy. That is evident on some of our reserves in Alberta, where the suicide rate is 10 times greater than elsewhere in Canada. I would like your comments on the deaths, the terrible suffering, and the repercussions of throwing cash at a person who has never had any. Thank you.

Mr. Merz: The first comment will be on the size of the lands in question. It is unfortunate that you mention Douglas Lake and two or three other ranches, because they are certainly the exception. There are between 1,900 and 2,000 other ranches that are much smaller. In the case of Douglas Lake and some of the others, you are looking not only at deeded land, but land that is used for grazing permits and leases. They do not own that land and they pay by the animal unit for the grazing rights. The land size itself is derived from figures related to the Crown land that is under tenure to a particular ranch. It is a matter of interpretation of ranch size and the perspective taken.

It is important to us because our livelihoods are tied to this grazing land. What will happen during the negotiations if we lose those lands? What will happen to our livelihoods? I understand what will happen if there are land claims on those areas. Our proposal is that they receive cash, buy the land on a fee simple basis, operate the ranch as they choose, buy any other business that they want, and use all of that for their economic viability.

I agree that cultural integration is a problem, and we do not see a solution to it. We do not know how it will work. However, I know that in our area, they have their own health and school systems that are working well and must continue to work well. I do not understand how they will work if they become individual entities. How or from where will they derive revenue from taxes to operate these systems? They have brand new, beautiful schools in our areas that are working, but without that source of revenue, they cannot continue successfully.

I have referred to why we believe that cash is one viable solution. We recognize that when land is taken away in order to enter into an agreement, the rural property owners will bear the brunt of these land claim issues. You are looking at the people who will be involved in that.

We worked very hard to obtain this land. What will the compensation be if someone has to go out of business because of lost grazing rights or leases? No definition has been set up to cover that. Therefore, we are concerned. If I choose to sell my place, who would want to buy my ranch right now, since I utilize Crown range for the development and grazing of my cattle? This is in place through a proper tenure, or lease system, and has been around for years and years in British Columbia. These new suggestions are quite different. Where do we fit?

Senator St. Germain: I have lost grazing rights without being able to defend myself, thus I know what you are talking about and I know what your concerns are.

I am concerned with your simplistic view of the solutions to these native issues in our country. Assimilation has been attempted through the residential schools and in other manners and it has not worked. It has created some of the most horrific situations in our society. I continually hear people saying that we have got to do something for our poor natives. Now we are trying to do something for them, but we have various people in our society suggesting that we should do something but "not this" and "not that" and "not really". You have come up with money as part of the solution. I do not believe that is the answer because you cannot buy back dignity. The Nisga'a, the Gitanyow and the Gitksan are responsible people. I have taken issue with some of the aspects of the negotiation process and others have questioned the constitutionality of the whole thing. In real terms, it may be the only way we can proceed in order to restore their dignity, because we have destroyed it. When I was a police officer in Vancouver, I worked undercover for seven months. What I saw was a horror story of conditions for our



native people, adults and children alike, who were forced there possibly because they did not have a place such as the Nisga'a will develop for themselves. I say to you, sir, in all fairness, I believe your third party involvement in the negotiations is critical.

I believe that you must be at the negotiating table in some way in order that your interests can be dealt with fairly, openly and properly.

However, hearing the cattlemen's association advocating assimilation by way of cash reminds me of residential schools, and this may emanate from my background. I am part native and grew up in Manitoba, where I was told that "half breeds" are thieves. However, I do not think that your recommendations in that area are very constructive. I say that in all sincerity as a landowner and cattle rancher in British Columbia. However, I do think that third party involvement is critical in order that we do not rectify one problem by destroying someone else.

You may comment in response to that, if you desire.

Mr. Merz: Our entire paper deals with not destroying others, being present, and looking after third party interests. Mr. Newton's point was basically the same, although he spoke of a different procedure from that we advocate. He has been totally excluded, as have entire portions of the province. Fortunately, my area falls under the regular negotiating procedure and we have had an opportunity for input, which is critical.

The Chairman: The B.C. Cattlemen's Association has been a long-serving member of the Treaty Negotiation Advisory Committee. You may not have found that to be as satisfactory as you wished, but at least, on a more or less contemporary basis, you know what is going on.

Senator Sibbeston: Mr. Chairman, I wish to make a comment that may offer some hope. I agree with others that cash alone does not solve the problem. I do not agree with Mr. Merz's contention that reallocation of land resources is a simplistic solution. For any group of people to succeed and flourish, they need money, land, resources, and government, and that includes non-natives. As non-native people came to this country, native people were pushed onto reserves, and we are trying to deal with that.

In the Northwest Territories, where I live, through land claims and the involvement of native people in government, people are beginning to flourish. As an example, in the 1970s, when native people in the NWT had no control or involvement in government and no ownership of land or money, they opposed a major pipeline that may have been beneficial to our country. As a result of their opposition, the Berger inquiry eventually suggested a moratorium. Now in the 1990s, after land claims by the native people, they are the ones promoting a pipeline. That is only because they have resources and ownership of land and involvement in government. All of those things have given native people confidence and strength to take part in Canadian society. If the Nisga'a achieve what they are asking for, it will result in them becoming contributing members of Canadian society.

I appreciate that the NWT is not as populous as B.C., and therefore native people may have a better chance of achieving success. Nevertheless, in northern parts of Alberta and B.C., it is still possible for native people to accomplish what native people in the NWT have done.

I say that to give some hope that all of this will not end up in disaster for native people.

Mr. Merz: I appreciate those comments. Our real concern is our livelihood. The biggest reason we are talking of a cash settlement is that perhaps it will keep the pressure off us a little more than it may off someone in Vancouver.

As I stated earlier, when Vancouverites drive by a piece of vacant land, they think that it could be used, but they do not realize that it is under tenure to many people. It is a very serious problem for rural people in British Columbia.

The Chairman: Thank you, Mr. Merz, for your presentation, which evoked much interest. We appreciate



hearing your point of view.

Our next witness is Mr. Robert Nault, Minister for Indian Affairs and Northern Development. Mr. Nault is accompanied by Mr. Tom Molloy and Mr. Andrew Beynon.

We thank you for returning, Mr. Minister. We know that you have been following the evidence and the issues that we have been discussing. Rather than preventing you from starting immediately, I would invite you to provide your comments. A number of senators have questions for you. Please proceed.

The Honourable Robert Nault, Minister of Indian and Northern Affairs Canada: It is an honour and a pleasure to be back with my colleagues in the Senate and to speak about Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement. This being my fourth hour of testimony, I hope I can elaborate a bit on the comments I made in my first appearance.

A number of weeks has passed since we last met, and I understand that you have had the opportunity to hear from a significant number of important witnesses. You have certainly undertaken what I consider to be a thorough examination of the Nisga'a Final Agreement. I think you would agree that the input you have received from stakeholders and others clearly illustrated the needs for the parties to effectively balance all interests in a careful drafting of the agreement. As I stated in my previous submission to this committee, I think we have achieved that necessary balance in the agreement before you. Moreover, I believe that the Nisga'a treaty is in keeping with the values of cooperation, decency and respect for others on which we pride ourselves in this country.

In my return appearance today, I thought it would be worthwhile to address five key issues that have received considerable attention in these many days of hearings. I am sure you are aware, as any committee would be, that my office has been following your deliberations very closely. We are very much aware of what witnesses are saying and the questions that senators are asking. I have chosen these five key issues because they have been raised over and over again. There are other issues, but I think these are five very important ones.

The first is how the Nisga'a Final Agreement operates within the Canadian legal and constitutional context. I wish to emphasize that this treaty was clearly designed to function within that legal and constitutional framework. The treaty defines Nisga'a rights under section 35 of the Constitution Act, 1982. In doing so, it also reconciles those rights with the rights and interests of others.

The relationship of the final agreement to Canada's Constitution, Canada's laws and the Charter of Rights and Freedoms is fundamental. Canada's full legal and constitutional framework is reflected throughout the Nisga'a Final Agreement. No constitutional amendment is required to give effect to the Nisga'a Final Agreement. Nor does the Nisga'a Final Agreement alter the Constitution of Canada. Nisga'a law-making authorities will operate concurrently with existing authorities, including the self-government provisions of the final agreement.

Perhaps Peter Hogg, Dean of Osgoode Law School and a recognized authority on constitutional law in Canada, said it best when he stated:

It is true that once the Nisga'a treaty has come into effect it will be constitutionally protected by section 35 of the Constitution Act, 1982, which recognizes and affirms aboriginal and treaty rights. But this occurs automatically by virtue of the language of section 35. Section 35 is not amended when a treaty is entered into. Nor does the treaty become part of the Constitution of Canada.

I would respectfully draw the attention of honourable senators to the many ways that the Nisga'a Final Agreement has been negotiated within the constitutional framework of Canada. In the general provisions chapter, paragraph 8 on page 17 of the English text expressly states that the Nisga'a Final Agreement does not alter the Constitution. This reflects our intentions that the final agreement should be interpreted in a manner consistent with the Constitution.

The general provisions chapter, paragraph 13 on page 18, also expressly confirms that federal and



provincial laws apply to the Nisga'a and to Nisga'a lands. Moreover, the preamble of the Nisga'a Final Agreement act states that the Constitution is the supreme law of Canada. It also restates that the Nisga'a Final Agreement does not alter the Constitution. This language in the preamble can be used by the courts when interpreting the Nisga'a Final Agreement act. Finally, consistent with the Nisga'a Final Agreement, the Nisga'a themselves have adopted an internal constitution, which expressly states that their constitution is subject to the Constitution of Canada.

Honourable senators, before I leave this matter, I wish to refer you to paragraph 9 of the agreement's general provisions, where it provides that: "The Canadian Charter of Rights and Freedoms applies to the Nisga'a government in respect of all matters within its authority, bearing in mind the free and democratic nature of Nisga'a Government as set out in this Agreement." This makes it clear that the Charter will apply to all activities of Nisga'a government, including its law-making authority, and that the protections of the Charter will be available to all persons -- and I stress "all persons" -- affected by Nisga'a government decisions.

The second of these is the matter of Nisga'a citizenship. Webster defines "citizen" as "an inhabitant of a city or town, especially one that is entitled to its privileges of franchises." The Nisga'a will no longer have Indian Act bands under the final agreement, as I am sure all honourable senators are now aware. Therefore, the concept of a Nisga'a band membership will no longer apply. Having said that, the Nisga'a right to determine Nisga'a citizenship would be similar to the authority of the many Indian Act bands who currently control their membership. The defined term "Nisga'a citizen" will be used instead to identify those who have the rights set out in the final agreement.

The Nisga'a Final Agreement clearly sets out the criteria for determining who is eligible to be enrolled as a Nisga'a citizen. In plain language, these include people of Nisga'a descent, their adopted children, and aboriginal spouses who have been adopted by a traditional ceremony. Canadian citizenship, or permanent residency in Canada, are also prerequisites of Nisga'a citizenship.

The Nisga'a law-making authority would not prevent the Nisga'a from providing citizenship to non-aboriginals and, in fact, this possibility has been publicly discussed for longstanding members of their community who are deeply immersed in Nisga'a culture and community life.

It is also worth noting that the Nisga'a law-making authority cannot be used to take away citizenship from those persons who have successfully enrolled under the treaty.

No Nisga'a law can impose obligations on Canada or British Columbia to provide rights and benefits beyond those set out in the final agreement. That is, Nisga'a authority cannot confer Canadian citizenship, interfere in immigration matters, or deal with Indian Act status or rights.

Honourable senators, the third matter I wish to mention is the matter of minority rights. I believe that the presentation you received from Bill Young -- the owner of Nass Camp, a site within what will become Nisga'a lands -- shows how we have protected those rights in the Nisga'a treaty. It is useful to review a few of the points he emphasized.

First, with respect to property rights, privately owned land are expressly excluded from Nisga'a lands. To ensure real protection of these property rights, the treaty provides guaranteed rights of access for property owners and that the main Nisga'a highway will be a public one. As an extra measure, members of the public will have access to Nisga'a public lands for recreational activities. These, senators, are the terms of the treaty.

Second, nothing in the treaty takes away the political rights of Mr. Young, or any other non-Nisga'a citizen. All existing private landowners will continue to vote in federal, provincial and regional district elections. However, even though he is not a Nisga'a citizen, the treaty guarantees political rights to participate in Nisga'a institutions that could affect Mr. Young, such as health or social services. As Mr. Young noted, the existing Nisga'a Valley Health Board already provides services to non-Nisga'a persons, and this has worked well. There is every reason to expect that the system that has worked well will continue to work well.



Honourable senators, the treaty provides a practical arrangement to provide real protections for the minority population. Most Nisga'a laws will deal with issues that only affect Nisga'a citizens -- for example, decisions on how to spend money obtained under the treaty. Consequently, the treaty will ensure that those Nisga'a citizens have control over their government on these matters. At the same time, this is balanced with provisions to protect the political rights of non-Nisga'a on matters that affect them.

Not only are these rights of political participation for non-Nisga'a, but also there is an obligation on the Nisga'a to consult in respect of the activities of Nisga'a public institutions. This is a very substantial protection because the treaty defines consultation as including a guarantee of a reasonable amount of time to present views on a proposal, and an obligation on the Nisga'a to provide a full and fair consideration of any views. This is the kind of protection that those people asked for, and that is appropriate and fair.

The fourth matter I bring to your attention concerns the fishery that is contained within the treaty. The Nisga'a treaty does not provide for an exclusive fishery, but rather the very opposite -- a shared salmon fishery in the Nass area for the benefit of all Canadians. The treaty is consistent with Canada's broad goal of promoting healthy fish stocks on the West Coast. Their first priority is the Nass River fishery. All other rights, including Nisga'a fishing rights, are provided for only in the context of the fishery itself as a priority.

The very first provision of the Nisga'a fisheries chapter says that all Nisga'a fishing rights are subject to conservation and laws enacted for public health and safety. Conservation measures can be applied for the benefit of all Canadians, and all persons who fish on the Nass River. In fact, the Minister of Fisheries and Oceans will have full authority to impose conservation requirements and the Nisga'a have agreed to this in the treaty.

Conservation measures will apply to the Nisga'a and the other fishers who share in the Nass River fishery and apply even more strictly than they apply to aboriginal rights to fish today. The Nisga'a treaty clearly provides for sharing -- sharing the bounty and sharing the pain of conservation measures. For chinook salmon, the average treaty allocation is less than their current harvest. If the Minister of Fisheries decides to shut down commercial or recreational fisheries that target any particular species of Nass salmon, then the Nisga'a commercial fisheries for these fish will also be shut down. This is clearly set out in section 33 of the fisheries chapter.

Some try to say that the Nisga'a treaty creates exclusive fishery rights because only the Nisga'a have the rights to fish set out in the treaty. It should hardly be surprising that the Nisga'a treaty deals with Nisga'a rights. The rights of other Canadians are already found in the ordinary law. The treaty was negotiated while taking into account the rights of other Canadians, such as existing property rights, the protection of the Charter, rights of other aboriginal groups, and the fishing rights of other Canadians, including those of non-Nisga'a commercial and recreational fishers.

The treaty does not deny or take away fishing rights from non-Nisga'a fishers. The Nisga'a will not have any property right to fish. The public right of navigation on the Nass River will continue. The Nisga'a cannot prevent public, commercial or recreational access to the fishery, nor fishing by other aboriginal groups under their aboriginal treaty rights to fish. It is clear that this is not an exclusive fishery.

Please note, honourable senators, that the Nisga'a fish allocations are set out as a percentage of the allowable catch. Here is the key: A percentage must, by definition, be a share of the fishery.

I should now like to make some brief comments on the matter of overlaps. As you know, the position of the Government of Canada is that in negotiating modern treaties it is always preferable for aboriginal groups with overlapping traditional territories to reach agreement amongst themselves on their future use of the overlap areas. We recognize that sometimes groups may find it difficult to reach agreement and to address such situations in a way that resolves them. As you know, over a number of years, attempts have been made to facilitate a resolution of the overlap issue between the Nisga'a and the Gitanyow. The federal government has arranged meetings between the parties and has supported mediation.



Unfortunately, resolution has not yet been possible but we remain optimistic that it is still achievable.

Let me be clear. The federal government is prepared to move forward in the absence of an overlap agreement if, and only if, the following criteria apply: The group that is ready to settle has negotiated with its neighbours in good faith; measures taken to resolve the impasse have proven to be unsuccessful; and the treaty contains an explicit statement that it will not affect any aboriginal or treaty rights of any other aboriginal group.

The federal policy on overlaps recognizes that in the face of unresolved impasses on overlap issues the only solution may be to negotiate a treaty with each group in turn, while respecting the rights of other affected aboriginal groups.

It is important to note that, in the case of the Nisga'a Final Agreement, the Nisga'a and the Gitanyow are both signatories to the 1991 northwest treaty accord that addresses common property. In addition, the Nisga'a have entered into bilateral overlap memorandums of understanding with both the Tsimshian nation and Tahltan peoples. The Nisga'a Final Agreement contains an explicit statement in the general provisions chapter, and thus prevailing over other chapters, that its provisions will not affect the aboriginal treaty rights of any other aboriginal group. This, I respectfully submit, is the appropriate way to deal with this difficult issue.

Mr. Chairman, honourable senators, this concludes the remarks I will make to you. I thank you very much for your attention and this second opportunity to come before you to give the views of the Government of Canada and the Department of Indian Affairs and Northern Development.

I am now prepared to take questions.

The Chairman: Certainly your response covers the key topics that we have been reviewing. Senator St. Germain has particularly focused on the overlap issue, and I will ask him to lead off.

Senator St. Germain: Thank you, Mr. Minister. No doubt there are other questions besides the overlap, but that has been my main interest in these entire negotiations. Were you apprised, Mr. Minister, before you made this statement today of the Gitanyow's presentation last night as well as that of the member from the Gitksan, Neil Sterritt?

Mr. Nault: Yes, I was. They were gracious enough to give me copies of their presentation a few days ago.

Senator St. Germain: What they say in their presentations, Mr. Minister, basically flies in the face of what you are saying -- namely, that the government has negotiated in good faith.

Another issue has arisen. On your right is Tom Molloy. I think the government has placed him in an untenable position as federal negotiator. They asked him originally to be at the negotiating table as the negotiator for the Gitanyow and the Gitksan, and then they moved him over to the Nisga'a table, where we know there was a definite conflict and a difference of opinion as to which land was which and what belonged to whom. He went over to the Nisga'a table, and I believe there possibly could be information that would be detrimental to the Gitksan and Gitanyow. Why would the government do that? Do you not see a conflict there, sir?

Mr. Nault: No, I do not think so. This is all knowledge that is made available to all parties. We, through the BCTC, make information available to all sides. As a matter of fact, we make the information available to the general public. Whether it was Tom Molloy or anyone else, they would all have the same information. It is perceived to be an open process. I do not quite understand the whole issue of conflict of interest.

Mr. Molloy wants to deal with this, because he has been made aware of it. I would like him to elaborate on the role of negotiators in this process to enlighten you, senator, as to how it might work.



Mr. Tom Molloy, Chief Federal Negotiator, Department of Indian and Northern Affairs Canada: The issue of conflict arose at the previous hearing, the hearing last evening and again today, and these are the only times the issue has ever been raised to myself or the government. I act on behalf of the federal government. Any knowledge that I have is within the domain of the federal government. I do not act independently or secretive of the federal government. It is like being part of a corporation, where the knowledge of one officer is the knowledge of the entire corporation.

I started off with 33 files for which I was responsible at the beginning of the British Columbia treaty negotiation process. There are 51 negotiations presently ongoing in British Columbia. I believe there are something like eight negotiators representing Canada. I would fully share any knowledge that I have within the federal system, as do other negotiators. There is no such thing as taking what might be called secret knowledge and using it to the advantage or disadvantage of other groups.

As the minister said, the process is very open. The knowledge I have from whatever tables I am at must be passed on. The decisions with respect to mandating and so on are made by ministers and also, ultimately, by cabinet. Thus, all the parties within the system would be in the same position as I am in terms of the knowledge that I get at one table or another.

Senator St. Germain: Why are negotiations, then, not held in the wide open public? They are not. The accusation is that they were done secretly. Whether they were secret or private or whatever, the perception is that you were the defence counsel and then you became the prosecutor.

Mr. Molloy: That is not my role. I am a negotiator. I am charged with negotiating a number of agreements with different people. I see it no differently than a negotiator within a corporation who is negotiating with three or four or five different unions spread out across the country. I do not see how the information that you get at one table could be used to prejudice the other. Canada does have an obligation to negotiate with First Nations in good faith, recognizing the honour of the Crown. Those are the things that all the negotiators take to the table. We do not seek to get information from one group that can be used to the detriment of that group.

Senator St. Germain: Mr. Minister, we were given these publications. I have seen them before and have had one for quite a while. The original Nisga'a claim was a certain size, and it ended up being twice as large, encompassing the Gitanyow lands and some of the Tahltan lands in the North and some of the Gitksan land. A core land was established, and then fee simple parcels were given within the disputed area. These parcels are described to us as being the highest and best use sites within the disputed areas. It seems that the negotiators failed to negotiate.

I have not been able to ask the Gitanyow -- I hope I will be able to ask them after you leave -- whether or not they would accept an arbitrator. If I remember correctly, Mr. Chairman, Mr. Derrick, who represented the Gitksan, said that he would have accepted arbitration. I do not want to speak for the Gitanyow, but they clearly stated that they felt their case was strong enough to face the test of public scrutiny, or the scrutiny of an arbitrator, and that they would be successful. It is in that spirit that these questions are being asked.

Mr. Minister, I stand to be corrected, and I am not here to be confrontational, but it seems we are treading on the minority rights of aboriginal peoples in this area. Others have said that this has gone through because of political reasons in the province of British Columbia, which is my province. Everything is political to a degree. I ask you, Mr. Minister, do you think in all fairness that we should not take some further steps before we enshrine this agreement?

Professors of law were here yesterday, and they said that litigation was not the answer; however, in the final analysis, litigation would be the only way of dealing with these problems. We are forcing this minority group, the Gitanyow and the Gitksan, into litigation, which is very costly.

Do you agree with proceeding in this manner? Why are we not going to an arbitrator? If we are not, will you give them the money to defend their position?



Mr. Nault: There are days when I put my labour negotiating hat back on, but I try not to do that because we have people like Mr. Molloy who negotiate on behalf of the Government of Canada. It is unfortunate that the Gitanyow have left the impression that somehow things are not working, because they are still at table with us. I have a list of all of the meetings we have had in the last few months -- and I am prepared to share it with you -- at which we have made significant progress on working toward a treaty with that group as well. It seems passing strange to me that they would come to the committee and suggest otherwise, because we are there right now at the table.

I am not prepared, however, to take this opportunity to have them negotiate some changes to what we are talking about by suggesting to senators that they are being mistreated. We have protected their rights in this treaty, as we will protect other rights of other First Nations, as we work out the overlap issues that occur all across the country. I mentioned when I last appeared before you that we have worked hard in places like the Northwest Territories and Yukon, and we are doing the same in British Columbia. I mentioned a few in my presentation.

We have to be careful, senator, not to give the impression that somehow we are pushing the Gitanyow to go to court. If they were being pushed to go to court, what are they doing still at the table with me? If they are accusing me of negotiating in bad faith, I take that seriously, with my labour background. I have written a few letters to a few First Nations in the last couple of months -- since I have become minister -- letters that went something like this: "If you were accusing me of negotiating in bad faith, shut the table down and go to court." I take it as an insult when they say that we as a fiduciary are not negotiating in good faith. It is unfortunate that some First Nations use this word loosely. I take it seriously. I received a letter back, just so you know, that basically said, "That is not what we meant. We were just suggesting that your mandate is not as flexible as we would like it to be." Yes, I have a mandate from cabinet.

Senator St. Germain: But they have gone to court. They have gone in the Luuxhon case and in Delgamuukw. In the Luuxhon case, you have been instructed by the judge to desist from sharp dealing. I am not a lawyer, and you have legal counsel beside you where I have not, but you have appealed this decision. The judge has told you to bargain in good faith with these people, yet the federal and provincial governments have appealed rather than accepting the judge's recommendation that you bargain in good faith. It is Chief Justice Lamer who said that, as quoted here by several witnesses. We are all here to stay. It is not a question of who is going.

Why is it that you are appealing what we have asked the judge to decide? We are forcing these people into litigation. I do not think there is anything wrong with staying at the table. They are looking for a resolution, not a problem. If they were looking for a problem, they would say, "Sure, let us scrap it and we will go to court."

Mr. Nault: Before I ask Mr. Beynon to explain why we are before the court, I want to make it clear that a number of First Nations have accused this government -- and this minister, I suppose -- of not bargaining in good faith, because they do not like our mandate. They do not think the mandate is strong enough, that there is not enough land on the table or enough cash on the table. Because I come to a particular negotiating position does not mean I am negotiating in bad faith. When I was a labour negotiator and put something on the table and the company said to me, "We have no intentions of accepting that," I did not say, You are negotiating in bad faith. We were just being given the bottom line. If our bottom lines are not to the liking of some of the First Nations, then they have two options. They can try to convince us to change those bottom lines, which we have done in British Columbia where we have made some changes over the last number of months, or they can walk away from the table and take a different route, which is litigation. That is perfectly within their right.

I will ask Mr. Beynon to give you the legal reasons for our appeal, but it is in essence because there is some strong suggestion that we have to adhere to a principle that is not conducive to negotiation. In fact, you just agree on what a particular other side of the table wants.

Mr. Beynon will give you the details as to why we are there, because it is not as has been presented in the submission that I understand you heard.



Mr. Andrew Beynon, Senior Counsel, Federal Treaty Negotiation Office, Indian and Northern Affairs Canada: Maybe I can add a few words. As Mr. Molloy said, the Government of Canada accepts the notion that it should be negotiating in good faith. In the Statement of Defence filed in the Luuxhon case, we say that there is a political commitment on the part of the Government of Canada to proceed in that manner. It is precisely that, a matter of a political commitment. It is a matter of an agreed-upon approach to negotiations. Our reason for appeal is that we are suggesting to the courts that they should not dictate the procedure for negotiations and exactly how it is to be done. It is better left to the parties to negotiate themselves.

The other comment I should make is that you were suggesting, senator, that the court in the Luuxhon case had accused the Government of Canada or, perhaps, the Government of British Columbia, of sharp dealing. I would offer the comment that the issue of whether or not there is any breach of good faith, if that is a legal duty, is not an issue that has been tried by the court yet. That awaits determination.

Senator St. Germain: We have those who say that this is an act of aggression against the people on the ground there, Mr. Minister. What your legal counsel has said is that litigation is not the answer. Yet, according to the professors who came here, and who do not want anything changed, these people will be forced into litigation.

Based on the history of the area, do you not think that an arbitrator should be brought in, if the federal and provincial negotiators cannot deal with these people, if these people are prepared to accept an arbitrator?

Mr. Nault: There is always that option, senator. However, it is our preference to have the First Nations deal with themselves. They know best their history. Certainly, I am of the view that we will be at the negotiating table with these two groups and that we will be successful. There will be a meeting of the minds between themselves and the Nisga'a. Contrary to the position they have taken in front of you, we are still at the table and we are still making significant progress. Without getting into the details, because we are not there yet, we made an offer in November. They are still mulling over that offer and we are now in the process of looking at land selection. We are making significant progress.

Thus, I find it strange that someone has come to the committee and suggested somehow that we are not making progress. We are. Without making things too public, I am prepared to brief honourable senators on the details of where we are with this. I find it a bit disappointing that people would come to the committee and suggest that we are in the process of going to court with these groups when we are not. We think we are making good progress.

Senator Tkachuk: I hope that on Tuesday we can take you up on the briefing of the overlapping land claims.

I want to follow up the questions asked by Senator St. Germain with a question to the minister or Mr. Molloy. Approximately when was the issue of the territory that we find in the final agreement resolved?

Mr. Molloy: The actual lines on the map would have been agreed to some time after the Agreement-in-Principle.

The boundary had been agreed prior to my joining the negotiating table. The core lands had been agreed prior to my joining the negotiating table. The issue with respect to the fee simple lands had received some general agreement as to where they might occur. However, as a result of consultations -- it is a matter in which the province is more involved than the federal government -- changes were made to the fee simple parcels.

Senator Tkachuk: In what year would that have been?

Mr. Molloy: I was not there at the time. It was done prior to my joining the table in 1996.

Senator Tkachuk: Yesterday, we heard representation from either the Gitxsan or Gitanyow who gave us



this book entitled Tribal Boundaries in the Nass Watershed. It was Mr. Sterritt's group. They had asked for a reply from the Nisga'a. If this was arranged around 1996, the Nisga'a really had no self-interest in negotiating the land out of their agreement at all, did they?

Mr. Molloy: I am sorry, I do not follow you.

Senator Tkachuk: If the boundaries were organized in 1996 -- the book was sent in 1995 and they asked the Nisga'a to come back to them with whatever they objected to in this particular boundaries book. However, since 1996, the Nisga'a would have had no self-interest in negotiating these boundaries whatsoever because they were set and they had them. Therefore, in the last four years they would have had no self-interest.

Mr. Molloy: As far as I am aware, discussions had been going on between the Nisga'a and Gitanyow for many, many years. I am sure that many of these issues were discussed between them.

In terms of the boundary for the Nisga'a claim, we were satisfied that, with the non-derogation clauses that appear in the treaty, as well as the fact that in terms of the wildlife area and those kind of things being non-exclusive, we were not in a position to be interfering with the rights of the Gitanyow. There were mechanisms put into the treaty to accommodate in the event that there was some unintended interference with Gitanyow rights.

Senator Tkachuk: I think every one in some way acts in their own self-interest. I will try to put it in other terms.

According to this agreement, the Nisga'a are compensated for whatever land they lose under the agreement in future negotiations.

Mr. Molloy: There is a provision to renegotiate, whether it is compensation or additional land.

Senator Tkachuk: Since 1996, they may have gone to the negotiating table, but they have absolutely no self-interest in settling the boundary dispute. If they go to court and they win, then they get to keep the land; if they go to court and they lose, they get cash. The only way they get cash is if this agreement passes, therefore, I cannot see any self-interest for the Nisga'a.

It is no wonder the other groups are frustrated. They have come to the table, but why would anybody in their right mind -- and I know the Nisga'a are in their right minds -- want to negotiate this?

Mr. Molloy: As I mentioned, there were negotiations around the fee simple parcels that changed as a result of some of the representations that were made. We negotiated other fee simple parcels with the Nisga'a.

Senator Tkachuk: Suppose this bill passes, they go to court and the Nisga'a lose. What estimate does the federal government have on what it would cost the Canadian taxpayers, whose interests we also must protect, because of what I would consider to be negligence by the federal government? How much money would it cost the Canadian taxpayer to pay to the Nisga'a to satisfy the agreement they would have lost in court when we could have resolved it earlier?

Mr. Nault: Mr. Chairman, there are a lot of hypotheticals there -- what if, what if, what if. The fact remains that we are not in court. We do deal with overlaps. It is not as it is being perceived. The Gitanyow and the Nisga'a from the Nass Valley happen to be very close. You have probably heard that in the submissions.

The issue is not who wins and who loses. Certainly, we have not arrived at an agreement yet; however, we are comfortable that we will arrive at one. To ask the Government of Canada what would happen if a meteorite were to hit us -- perhaps I could make up an answer, but I cannot predict the future. I do know that if we do not get treaties signed in British Columbia, and if we do not get modern day treaties and bring certainty to our relationship, it will cost us a lot more money than may be suggested in your



comments, senator, because we will then have to deal with loss of economic opportunity in a changing relationship.

The Chairman: You have one more intervention if you need it, Senator Tkachuk.

Senator Tkachuk: Mr. Minister, you claim that I am asking hypothetical questions. We have the Gitksan and the Gitanyow here, as well as the Nisga'a agreement, which everybody has said, has to pass. These are not hypothetical questions. The agreement says that if they lose they will get compensation for the land they lost, which was claimed, when all this could be resolved before this bill is passed. You can comment on that later, but I have one other area that I would like to cover, and that is taxation.

My understanding is that at 8 years and 12 years, they will pay provincial tax and federal tax. I also understand that there is an exemption to that. I would like you or Mr. Molloy to help me through this. I do not know in what instance that exemption would apply. It may be that, if another Indian band in the treaty process in British Columbia received a tax-free exemption, this would be open to negotiation. Perhaps you can walk me through this.

Mr. Molloy: There is a provision in the tax agreement to provide certain exemptions to Nisga'a governments so that they are treated in the same way in which the federal government income tax laws apply to other governments in Canada. There is also a provision that deals with government treatment of governments, so that if there are other provisions that are negotiated with other First Nations, provisions that affect the way in which the governments are taxed, then we would revisit that in terms of the tax agreement. The tax agreement is outside the treaty. However, the 8 and 12 personal tax exemption is within the treaty and, therefore, is not subject to change.

The Chairman: This is definitely your last question, Senator Tkachuk, in this round.

Senator Tkachuk: If the 8-year and 12-year provisions are in the treaty, which will fall under section 35, it probably can never be changed unless there are changes in the federal laws on taxation. Is that right?

Mr. Molloy: Under the treaty, at the end of the 8-year and 12-year period, the individuals will be treated in exactly the same manner as other taxpayers are treated by the Income Tax Act.

Senator Tkachuk: That will be protected under section 35, will it?

Mr. Molloy: Yes.

Senator Andreychuk: Mr. Minister, thank you for returning here today. I have no self-interest in saying this, but I think that, perhaps, had you been in negotiations from the beginning, with your attitude, perhaps there would be a different conclusion to the Gitanyow, the Gitksan and the Nisga'a. I am not sure that your position, as you are stating it, has always been your government's position. That is why we are in such a conundrum. Let us hope the future is better for all of us.

In the interests of the fine reputation of the negotiator and the neutrality and impartiality of the government, I would suggest that while moving the negotiator from one side of the dispute to the other may not in fact be a conflict it does have the perception of being one. It would be like moving the prosecutor halfway through a case. The Crown would have to have a very good reason, and I doubt the prosecutor would be moved to another party in the proceedings. For future reference, it is for the benefit of people like Mr. Molloy, as well as for the parties involved, that it not be done.

I want to turn to page 6 of your brief, Mr. Minister. You indicate that the federal government will move in the absence of an overlap agreement, and you set out three criteria that must apply. One is that you would not move if the group that is ready to settle has negotiated with its neighbours in good faith. What if the other groups are negotiating in good faith? The third criteria you set out is that the treaty must contain an explicit statement that it will not affect any aboriginal or Treaty rights of any other aboriginal group.



You believe that the Nisga'a negotiated in good faith, so you move ahead in the disputed area. You put that disputed area within the agreement. You then put the management and the process that you have negotiated with the Nisga'a into that disputed area. After that, you say that if in the future there is a different conclusion -- in other words, it could be Gitanyow land or Gitxsan land -- then they will get it and you will deal by way of some sort of compensation for the Nisga'a. Have you not lost your impartiality by doing that? You have already said that you think it is Nisga'a land because you have included it in the agreement. Is that not a clear signal to everyone that that is your preferred interpretation of the dispute? That is what troubles me in respect of your chosen approach.

Continuing on page 6, you suggest that there will be some sort of methodology for compensation for the Nisga'a. However, you put the Gitxsan, the Gitanyow and anyone else who is in dispute in the future in a difficult position. They do not have any money, except what they can borrow or have from their own means, to negotiate their side of the dispute, and they have no guarantee of outcomes if they do not win. You have lost your neutrality. You have preferred one group of aboriginals to another. You have set up a hierarchy of aboriginals. It seems to me that that is the most troublesome thing in this agreement.

Mr. Nault: I am a little concerned and I am being careful, which is not normally my style, only because we are in serious negotiation with these people, contrary to what they have told you. I do not want to make comments that would jeopardize negotiations, despite my annoyance with some of the comments that have been made about our efforts and about what we are trying to achieve.

It would make absolutely no difference if Tom Molloy were at the table or not. The information that he has is common to all the negotiators in British Columbia. There are no differences. As a matter of fact, one of the best negotiators in Canada is at the table, because that is what Tom is, and I do not mind telling you that. For the Gitanyow to suggest that I took the best negotiator away from the table and put someone with less experience in that place seems rather strange to me. I will ask them directly if that is what they want, and if that is what they want, I will do that.

However, I find that passing strange because what Mr. Molloy knows every one of my negotiators in British Columbia knows. There is no difference. We have a common mandate, to some extent, about certain positions. I do not go into these negotiations with a blank piece of paper; rather, I go into negotiations with a mandate from cabinet, as the Government of Canada, as to our bottom line in some cases; for example, that the Charter will apply. I would never suggest that we would withdraw or forget about the Charter if they said that they did not like it.

The second issue is that if we, as a government and governments, were held, to some extent, hostage by the particular political interest of one group over another, we would never get the job done. Thus, we have built in a process of protection so that we can move forward. Are we convinced that we have done the right thing -- and the suggestion that you are making is that somehow we are not impartial -- well, of course, the Government of Canada has a position, as does the Government of British Columbia. It must be remembered that this is a negotiation. People sometimes forget that we are negotiating aboriginal rights. We are not coming at this from a Supreme Court that has said, "Here is what you should give people." We are saying, "You have aboriginal rights; now let's define those rights in the modern context and come up with an agreement." That is what the treaty does.

I have difficulty understanding why some people think that the Government of Canada would not have a position at the negotiating table. Of course we do.

Senator Andreychuk: Is it your position at the table that the lands in dispute but covered by the Nisga'a agreement are legitimately within the purview of the Nisga'a?

Mr. Nault: Yes. If it is proven otherwise, through a process outside this treaty, then we will make the necessary changes. That is the protection we allow in the treaty. We certainly would not be going ahead with this treaty if we did not have an opinion, or the belief, that this was the process in which we believe.

Mr. Molloy: Under the British Columbia Treaty Commission process, First Nations define their traditional territories, as the Gitanyow did and as the Gitxsan did, and we were negotiating based on the



territories that they described. We recognized that there is an overlap issue between the Gitksan, the Gitanyow, and the Nisga'a. That is why we put in those three sections. That is also why, over a period of time, we tried to bring the parties together.

There was fallacious talk about me moving from prosecutor to defender. I did not move from one side to the other; I still represented Canada. Our role was not to take sides against one First Nation over another. We tried to facilitate, arrange meetings and set up the mediation process in order to bring the parties together to work out these issues.

With respect to the overlap area, we have provided the rights to the Nisga'a in respect of matters that are affecting them. It is their wildlife rights they are managing in the wildlife area, it is their hunt, and so on. We are not dealing with other people's rights. There is no reason in the world that other rights cannot be negotiated in that overlap area with the Gitanyow and the Gitksan.

Senator St. Germain: What about the fee simple?

Mr. Molloy: That is a question of negotiating. The Nisga'a received the core land, and they received some small parcels of fee simple lands outside the core area. I have seen the offer that was made by the federal government and by the province to the Gitanyow, and that offer involved parcels of land. It is now a question of the parties negotiating what those parcels actually will be.

Senator Andreychuk: I have just one more question.

There have been two points of view, but all points of view seem to say that section 35 has to be given meaning and that we must move toward giving rights to the aboriginal people. Some suggest that that can be accomplished without a constitutional amendment, where others say that a constitutional amendment is needed.

We heard this morning from Mr. Estey that, if we do not seek some reference from the court or if we do not allow the court processes to evolve, and if we should happen to be wrong by saying that we do not need a constitutional amendment, that will wreak more havoc than perhaps delaying and taking the obvious step of the constitutional amendment.

Mr. Nault: You may recall that the court ruled that they would stay the case with Mr. Campbell until the bill passed. If you did not proclaim this particular treaty, then the courts would have nothing to work with. What would you give them as a reference? The bill has not passed.

Senator Andreychuk: There could be a reference to the court.

Mr. Nault: You cannot send a reference to a court on a bill that has not passed.

Senator Andreychuk: Yes, you can.

Mr. Nault: You are saying, "Do all the work, agree to everything, but do not proclaim the bill." Is that your argument?

Senator Andreychuk: The argument is to get greater certainty so that we can move ahead with clear and definitive instruction on this issue and get rid of the grey areas. It can be done by either a reference or an amendment.

Mr. Nault: With all due respect, the highest court in the land is the one in which you are sitting. I, for one, have been told by every single Supreme Court ruling that I have read in the last 10 years or more that the courts are telling us to get on with negotiation and to create a relationship with First Nations, not the reverse. "Please do not send it back to us." The courts are not asking for that.

I find it passing strange that Mr. Estey, who sat on the bench himself and has had the opportunity to read all the cases since his retirement in 1988 <#0107> and there have been a number of cases since his



retirement; for example, Sparrow, Delgamuukw, and so on -- would make the statement that he did here. In those cases, the court made it clear not to continue to send these things to them but to get on with it, because this is not only a legal matter but also a political matter. That is what a relationship is.

Therefore, it is my opinion and the opinion of the Government of Canada that this is the appropriate way to proceed. If someone decides to go to court, as they do on all sorts of matters that come before this place and respecting legislation that we pass, then so be it. However, to suggest that we would hold up legislation or implementation of what we believe in politically in order for someone who is not elected to decide for us is difficult to accept. That is not what the courts are indicating to us, if you look at all the rulings. They are telling us the reverse. They are telling us to get on with the job of negotiating a relationship with First Nations. That is what this objective is.

There are differences of opinion, I agree with that. Certainly, that matter will be dealt with. However, it is the learned opinion of our people at the Department of Justice and of many learned scholars -- some who are in this room -- that this is not a constitutional amendment. I would not be prepared to wait until the courts decide for us because we would then go back to the same problem we have had for a number of years, namely, letting the courts define "political relationship." The definition of that relationships needs to be done in a modern context by us, as parliamentarians.

Senator Grafstein: Mr. Minister, you have summed up my position quite well. Mr. Estey's approach and others is to delegate our responsibility to a court. On the other hand, when I sum up the evidence, it is not very complicated. There are two former attorneys general of British Columbia, one former Supreme Court judge of Canada, one law professor from McGill and at least three senators who have serious reservations as to whether the powers allocated here and the way they have been allocated exceed sections 91 and 92 and go beyond the purport of section 35. Thus, we have serious doubts about it.

We are now in a position -- since you have ruled out a reference to the Supreme Court, and I do not quarrel with you about that -- to decide whether this bill in its current form is so egregious that it exceeds the Constitution, notwithstanding your brilliant argument in your paper today. We will leave that, because it sets out the issue clearly.

Let me deal with a matter that is a constitutional and a political question that continues to reverberate with me. I appreciate greatly your careful references to the issue that I raised with you at our first hearing, where you felt it was an incidental matter. I think you understand now that there is more weight to it. Let me put a proposition to you to see if I can convince you both constitutionally and politically.

Under the model presented by you, we now have a governance model that places it beyond the reservation of the federal power -- not beyond the courts as it applies to the Charter but beyond the reservation of the federal power. There are anywhere from 11 to 14 to 20 powers granted to the governance model of the Nisga'a that will govern the lives, as Mr. Estey put it, at the street level of the people who reside on the Nisga'a lands. You referred to Mr. Young, who I was not concerned about, who has his own property. He has his own rights and his own taxation methodology and has full rights to appeal his taxation powers and his rights to the provincial government. He is not really included. My concern remains a minority of minorities within the boundaries of the Nisga'a lands. This has been accelerated, frankly, in the last two days because we have now heard from both the Gitksan and the Gitanyow that it may well be that other members of other bands may continue to reside on Nisga'a lands.

We then go back to Webster -- and I wish to thank Mr. Webster. Your statement on page 3 is that Webster defines "citizen" as "an inhabitant of a city or town, especially one that is entitled to privileges and franchises." We have now moved beyond the first proposition that was made here, namely, that the only rights and powers we are dealing with for these residents, these non-Nisga'a citizens, are things that deal with their local affairs. They are cultural items. We are talking about anywhere from 14 to 20 items. I have not parsed the powers, but look at them. They are very broad. They are not minor. They do not just relate. All that the non-Nisga'a residents have is a constitutional right, under the Nisga'a constitution, to be heard and to participate. You are quite right, Mr. Minister, they have said that they have the right to change and allow these non-Nisga'a residents to become citizens. They have the power to do that. However, when I asked Mr. Gosnell and Chief Fontaine that question, namely, whether they have solved



the problem of minority rights -- the answer is "No; sort of; we will; we will think about it; not yet; not quite; by the way, it is not important."

I leave you with this proposition: Is it a politically desirable situation -- constitutionally it is not desirable -- to transfer 11 to 20 powers to a body of good men and women and not allow the residents within the ambit of their power to have the right to vote? In no way, shape or form would that threaten them in terms of their culture, their lifestyle, their day-to-day life. How do you feel about that, Mr. Minister, and what are we to do?

Mr. Nault: You are asking me a very political question, senator, and one that I have asked myself on a number of occasions as it relates to the definition of a First Nations person, or an aboriginal person, for that matter. The law of the land now is such that non-natives have decided to define, for native people, what an Indian is under the Indian Act. I find that to be completely unacceptable. People should be self-defining. Therefore, we must give aboriginal people the opportunity to self-define over time. We have not done that up to now. That is what this is about.

I agree with Mr. Gosnell and Mr. Fontaine that, over time, that will change, because presently we are working on a proposal with First Nations people to allow them to self-define and to look at the whole issue of registration and defining what a citizen is or a band member.

If we stay with the present system, it is defined under the Indian Act. It was created by us, as non-natives, in terms of culture and whether one can define oneself as a status Indian based on those things.

My political preference is to allow people to make those decisions and to include a non-native person as a citizen if they are involved in the culture, not just a passerby. Hence, a teacher or a nurse, for example, that happens to reside there for a few years, should they have the same rights as a Nisga'a person? I would say no, that is not the case. However, if a person has lived there his whole adult life or whole childhood, then I believe there is room for that person to be part of the democratic process.

Senator Grafstein: We have a five-year rule in Canada.

Senator Lawson: I wish to refer to one of the presentations that was made yesterday, the presentation of the B.C. Wildlife Federation. I will start with something small, because sometimes the small things are the most upsetting and the most offensive, when they appear to be so blatantly unfair.

We were told in their presentation that the participation of non-Nisga'a people on the wildlife committee board will be hampered by the fact that the Nisga'a participants will receive \$20,000 annually, plus expenses, for their participation, whereas non-Nisga'a participants will receive nothing and will need to cover their own costs.

Is this contained in the treaty or in non-treaty documents?

Mr. Beynon: Paragraph 46 of the wildlife chapter, page 141 in the English text, deals with the composition of the wildlife committee, and it identifies the split between federal, British Columbia and Nisga'a representatives. As far as I am aware, the treaty does not speak at all to the question of costs of participation.

Senator Lawson: There was a witness who spoke about it, and we examined that issue carefully and were told that this was the deal. I think that person will be the nominee.

Mr. Beynon: I am not aware of the provision in the treaty to which he referred.

Senator Lawson: Mr. Minister, I wish to get an undertaking from you. Surely, in the face of the multi-billion dollar lawsuit on pay equity and so on, someone has learned the lesson that this is not the thing to do. Fairness must apply. If there are nine people on that committee, they should all be paid the same rate. There should not be one rate for those on the Nisga'a committee and a different rate for



someone else.

Mr. Nault: Are you talking about a non-native?

Senator Lawson: I believe he was a non-native. He was the nominee.

Mr. Nault: We will give you an undertaking to get back to you with that information. We are not aware of this \$20,000 issue, but we will certainly find out for you and let you know.

However, I will tell you this, senator. The Government of Canada and this minister's fiduciary responsibility is vested with an obligation to give provincial-like services to First Nation people. I do not have the mandate to give non-native people that. That is done through another ministry, department, province, or whatever. Unless this is a board created specifically to deal with Nisga'a lands and issues, I would think that we would not be funding a non-native person who is put on the board to deal with wildlife in the whole Nass Valley. We would be dealing with the First Nation people, as we have done on numerous occasions. I am not quite sure of the details but I certainly will get back to you, senator, with the information.

Senator Lawson: He did tell us it was a provision of the agreement and that they had made a case for participation, on behalf of the wildlife federation. I do not care whether it was \$20,000, \$2, or \$1 a year. Whatever it is, everyone should get the same rate. All I want is fair treatment.

You said earlier, minister, that as far as the Gitanyow are concerned you were protecting their rights. I must ask how are you protecting their rights by ceding a large portion of their ancestral land to the Nisga'a?

Mr. Nault: Senator, as I said before, that is a difference of opinion, and so you can accept their opinion over the Nisga'a, if you like. We have decided not to decide one or the other, to a point of saying that there may be the opportunity to revisit this in negotiation and come up with a solution. That is why we have protected them in the treaty, in order for their rights not to be trampled on.

You will need to make this decision for yourselves, honourable senators, as to whether you are being told the truth or whether someone has had a difference of opinion with someone else. We have tried to go to the negotiating table with the notion of bringing people together and arriving at solutions, and the overlap will include some of the Nisga'a lands.

Senator Lawson: You and I have both been negotiators. I have negotiated for the Province of British Columbia, for the construction industry as a whole. The process was very simple. When an issue was agreed to, we would both sign it, and then it went into the agreed box. If we had a technical or complex issue, it was put in the hold basket. At the end of the negotiation, there might be three or four items in the hold basket. If we could not settle, we would arbitrate.

However, you are not doing that. You are taking sides. You decided in favour of the Nisga'a, you turned the land over to them; you have severely prejudiced the Gitanyow in their position, in my judgment. What really troubles me is something Mr. Molloy said a few minutes ago. The case was made that the land belongs to the Nisga'a; therefore, this is my quandary. Tom Molloy said that you made an offer to the Gitanyow on these fee simple parcels. The only reason you made an offer, which is obvious to me, is that you assumed they owned the land, or why would you bother making them an offer? Is that correct?

Mr. Molloy: As I said, under the British Columbia treaty process, the Gitanyow defined what they considered to be their territory. The Government of Canada has been negotiating. As I say, Canada and British Columbia made an offer to them with respect to parcels of land, as did the Government of British Columbia with the Nisga'a, as have Canada and British Columbia with several other First Nations in British Columbia.

You used the phrase "ceding a large portion of land," and I do not accept that statement.



Senator Lawson: What did you do? Give me your words. You are a lawyer, I am not. Did you give it to them? Did you put it in their boundaries? How did you arrive at that? I do not care if you ceded it to them or gave it to them, but the Gitanyow lost the land.

Mr. Molloy: You said "a large portion" of their territory. In looking at the maps, I see the five parcels.

Senator Lawson: I am not talking about the five parcels; I am talking about, according to the map, what we saw from the Gitanyow. There is a large portion of their land on the map, at least to my layman's eye, that went to the Nisga'a. That was in addition to the five separate parcels, and at least three of the five separate parcels came from former territory claimed by the Gitanyow.

Mr. Molloy: It was in an overlap area, where we recognize both the Gitanyow and the Nisga'a and, in some cases, the Gitxsan, Tahltan, and Tsimshian have interests.

Senator Lawson: You obviously concluded that a large portion, ceded or whatever, belonged to the Nisga'a because you have it in the treaty. You must have concluded, in order to make an offer to the Gitanyow, that some of these fee simple parcels in their former claimed land -- you were making them an offer because you believed it to be owned by them.

Mr. Molloy: We accept that that is the area they are claiming and we are willing to negotiate on the basis of those boundaries.

Senator Lawson: The Nisga'a are obviously outstanding negotiators. I think this should be placed in the hold basket. You should settle that issue separately. You should adopt the treaty for the rest of it, but what is in conflict should be settled after the fact, in negotiation. If you cannot negotiate, then arbitrate. However, you made provision that if the Nisga'a lose whatever additional lands that are being claimed by others, they will be compensated.

My second question is: What arrangement have you made? Let us assume the Gitanyow fail by court action and they lose the land. What compensation are you prepared to give them?

Mr. Molloy: I believe you answered that yourself. If they go to court and lose, they obviously have no aboriginal right or interest in the land so obviously there would be no compensation. If they went to court and proved that they had an aboriginal right, and that that aboriginal right had been somehow interfered with, then they would be entitled to compensation. To ask, if they lost, what compensation would they get, obviously they lost the lawsuit and do not have an aboriginal right.

Senator Lawson: Do you not accept that you prejudice their position when you take what they claim is theirs and give it to someone else? You will not finance their lawsuit, will you? There is no provision to give them any financial assistance.

That seems to me to be unfair. You are asking me, as a senator, in voting in favour of this agreement, to join with the federal government, the B.C. government and the Nisga'a in a conspiracy to take lands claimed by others without giving them a fair hearing.

Mr. Nault: Senator, it is unfortunate that you have made that conclusion based on, I suspect, one submission by a group who has a vested interest in promoting their negotiating strategy here at this table. Frankly, that is what it is.

I have no difficulty in telling you that I am not prepared to negotiate with the Gitxsan or any other group at this table. We are prepared to sit down with them. We have continued to negotiate with them. We are of the view that we can arrive at quantum of land that will meet their needs. It is, frankly, not the whole territory, as some people are aware, if they look at the map. There is a lot of wiggle room concerning which lands will be accepted for offer.

I cannot go much further than to say that if you think there is some sort of conspiracy, I beg to differ.



Senator Lawson: Maybe that is a bad choice of words. The federal government, the provincial government and the Nisga'a have a position and you are asking me to support it. Where I come from, that is a conspiracy. You are asking me to accept your proposal that you were right in what you did with the Nisga'a.

Mr. Nault: Yes, you are right, we are asking you to accept the proposal and to move on to building a relationship without having one group or another hold back the aspirations of the Nisga'a people. That is what this policy is about. I am not a big fan of non-native people deciding on arbitrating issues. We did that for a long time. I would much prefer that the First Nations groups get together themselves. We will do everything in our power to promote that.

Our policy is not to make arbitrary decisions, which is something we used to do. It was a very ineffective way of doing things because it left a sour taste in people's mouths to have the federal government making those decisions. We are doing everything we possibly can to have the First Nations governments come up with a solution to these overlaps.

Senator Beaudoin: My colleague, Senator Grafstein, has summarized the legal situation. If I may use the term, we are stuck.

There are two points of view. Some people are of the opinion that there is a doubt about constitutionality in one area only, which deals with the paramountcy. The rest may be of great importance, but I have no problem with that. The other thesis, of course, is the one put forward by you, sir. I have the greatest respect for that opinion. As a matter of fact, yesterday, Professor Ryder and some other professors were of the opinion that everything comes under section 35. If they are right on that premise, then I agree that it is the end of the matter and it is constitutional.

Having heard the pros and cons of this, I cannot see how the problem will not go to the Supreme Court. If it has not right now, it will one day in the future. Those two points of view are clashing. Either it is constitutional or it is not. No one is entirely sure, but when you have a doubt, a very serious doubt, usually you go to court. You say the Supreme Court has said to negotiate that, settle it in the political area. They agree with the point. I agree with you when you say we have to negotiate this. I have the greatest respect for that, but it is not going to solve the problem in the long run. It is obvious, because of this controversy, that the final arbiter here will be the Supreme Court of Canada. If it is not now, by virtue of a reference, then it will be later by virtue of a challenge. I cannot see how it will not be challenged one day.

I must say that section 35 is very important. It is not too precise, but it is very important nonetheless.

The Supreme Court has not settled everything in this area, at least not yet. They will not do that until they have the obligation to do it.

In using one word, it was not necessary to have that word in the agreement. What is supreme in our country is the Constitution itself. What is supreme is the federal government in its sphere and the provinces in their spheres.

We have now the question of a third order of government, nation state, et cetera. I do not want to invade that. If it has to come one day, then it has to be done very clearly, because federalism is a system of two orders of government.

I am entirely in favour of giving to the aboriginal nations very generous powers. I am all in favour of that, because we have not been fair to them. We have to repair that situation.

Is this the best way to open the door to a new kind of federalism, with three orders of government in 14 or 20 areas? I have my doubts about that. Can we do that without a constitutional amendment? Perhaps we can, if it comes under section 35, and the Supreme Court may rule that way; I am not sure. The only institution that has the final word in a case like that is the court. We cannot escape that.



This being said, we are here in the Senate. We have to take our responsibility and we have to vote. If there is a challenge after we vote, then the court will decide. There is no other way to go, because the clash is too obvious.

I always say that aboriginal law is a very difficult field because it is unique in our country. We have been accustomed to federal and provincial problems for over one century. We have many decisions of the court. Even with the Charter of Rights, the court is doing fantastic work.

When we are dealing with aboriginal rights, it is more difficult. It is probably the most important thing, because they were here before the Europeans and we have to take care of this.

I understand the government will not consider the possibility of making a reference case. I do not criticize that. The government may do that. It may say "yes" or "no".

Do you consider that the problem is already settled by section 35 and that the best thing to do is to vote for the bill? I am sure you will say yes. I do not think it solves the problem.

The Chairman: I think your statement helps us to understand the issues and the choice, Senator Beaudoin. Does the minister wish to respond or not?

Mr. Nault: I will make one quick point, Mr. Chairman.

It is not unusual for members of Parliament to tend to focus on the opposite side of an issue. There are many learned scholars who have come before you and many who have not. I was disappointed to hear Mr. Monahan had to cancel, because he has been very involved in aboriginal law and would have been able to give you our view, the view of the Government of Canada, that this is not a constitutional amendment.

There are both sides to the issue. My point has always been that this is a political discussion as much as a legal one.

Defining a political relationship is very important, and that is what we are doing at this table. I take our work as representatives of the people very seriously. I would be disappointed if the Supreme Court of Canada were to continue to define my relationship with aboriginal people in this country. I do not see that as their job but as ours. If it does go to court, then we will have to deal with specific items relating to it. It may make it more difficult for us to succeed in building a relationship that has not gone well over the last couple of hundred years if the courts try to dictate what that relationship should be. That is a political question.

The Chairman: Senator Sibbeston, you are the last questioner.

Senator Sibbeston: I always feel when I speak that I will be cut off the moment I become a little emotional. I will take the chance anyway and say that I will give this my sober second thought, which we must do as senators, and ask the question: Is this legislation going to improve the lot of the Nisga'a people? We can get involved with all the technical questions but, in the end, I think the issue that is most important is the answer to that question. Is what we are dealing with here the answer? Does it advance the state and cause of native people in our country?

I believe it does. I am convinced that this is the right approach. I am convinced that what the Nisga'a are seeking and what we are dealing with is the answer for native people in the country. We are delving into new ground, talking about a third order of government. Sometimes I get a bit impatient with the academics and the technical questions raised, primarily of minority rights for the non-Nisga'a people who live amongst the Nisga'a people. My experience of non-native people who live amongst the native people is that they are generally treated like kings and queens. I do not think non-native people need to fear. Non-native people would be among the Nisga'a because their services are needed. There would be professional people, policemen, social workers, doctors, teachers and so forth. Generally, these people do very well, particularly if they have a good relationship with the people. They are the ones in power.



They are the ones who have the money. They are the ones who have the education. They are the ones who have the power and who are making decisions all day and throughout their lives.

I am not worried about the rights of non-native people amongst native people; generally, they have been treated well. I am sure that the Nisga'a people will continue in that vein. I think sometimes we get too hung up on the academic questions. The reality on the ground is that non-native people have been treated very well, and they are very involved in the life of the communities. We need not fear their plight.

The Chairman: Thank you, Senator Sibbeston. It is now past 1:30 and I believe the minister must leave.

Senator St. Germain: I want to ask Mr. Molloy a question.

The Chairman: You have had time.

Senator St. Germain: We have discussed this before, Mr. Chairman.

The Chairman: This is not solely for your benefit, senator.

Senator St. Germain: I have gladly listened to Senator Sibbeston and all the others. It is a question of trying to resolve this.

Senator Sibbeston: Every time I try to say something --

The Chairman: Stop it, stop it. Senators, I am going to thank the minister on our behalf. He has stayed half an hour beyond his time. Mr. Molloy will stay, I am sure, as will as Mr. Beynon.

Mr. Minister, we are grateful for your contribution, which I believe has been important to our deliberations.

Mr. Nault: I am pleased to leave my learned colleagues here with you for a few more minutes to answer a couple more questions. I appreciate the opportunity to have made some comments and to put the government's position on the record. I want to take this opportunity to thank you very much for what I think has been a job well done. There have been many good questions and lot of work done here in your committee. Certainly, there will always be differences of opinion. I accept that with the greatest amount of respect. However, I want you to know, senators, that we have been at this now for over 100 years, and it would be helpful if we could finally make a decision. There will be those who say we have made the wrong decision and others will say we have made the right one. However, I think we should make a decision and get on with what we believe is the right thing, as far as Parliament is concerned.

I would agree with Senator Beaudoin that we will be in court many times to define these things, unfortunately. However, we certainly want to encourage negotiations instead of litigation because we find it much more conducive to building respect and cooperation and of course building that kind of relationship I was talking about earlier.

The Chairman: I would now like to pursue an item that Senator St. Germain raised, which is the question of the witnesses from the Gitksan and Gitanyow. I simply would like to ask them, Neil Sterritt and Glen Williams, whether they would like to contradict anything in the evidence that the minister or his associates have given us, whether there is anything they would like to change in what they have said to us, or whether there is anything they would like to add to what they have said to us.

I see Mr. Sterritt nodding his head. Would you come forward, please? Before we get to that, though, Senator St. Germain has a question for Mr. Molloy.

Senator St. Germain: Taking into consideration this document and the Calder claim, the claim of the Nisga'a increased virtually twofold, even more. If we go back to the 1913 petition, it was a little larger than the Calder claim. It includes the lands that are in contention.



Can you say that the Gitanyow did not have enough historical data to justify their claim?

Mr. Molloy: We are dealing somewhat with apples and oranges. Let me make a comment about the issue raised around the Calder map, and I am sure that the Nisga'a will address it. It is my understanding from reading the court documents related to the map that, at the beginning of the trial, the lawyer for the Nisga'a stated that the map they were using at the trial was without prejudice to their claim for a larger territory and that, for the purposes only of the trial and the issues around the Calder case, they were relying on that map. That is my understanding from having read the court documents.

Senator St. Germain: Does this apply as well to the petition?

Mr. Molloy: I do not know.

With respect to the question about the evidence, senator, as I mentioned during the course of my evidence, the British Columbia Treaty Commission process does not require an aboriginal group or a First Nation to prove or to provide evidence with respect to their traditional territories. They file a map that outlines the area that they consider to be their traditional territory. When the Nisga'a entered into the negotiations with the Government of Canada, there was a different policy in effect and they were required, in order to be accepted for negotiations, to file evidence with respect to their use and occupation of their traditional territory. Their claim was accepted for negotiations back in the 1970s, I believe.

Mr. Beynon: Could I add a small point to that. I think it is an important one. The settlement of the Nisga'a treaty identifies areas of land to be held by the Nisga'a and fishing rights, et cetera. Those decisions do not amount to a recognition of aboriginal title or rights. It is what is decided to be the terms of the treaty rights without any admission or denial as to the scope of aboriginal rights or title.

Senator St. Germain: Are you talking about the management area, sir?

Mr. Beynon: That is correct.

Mr. Molloy: Talking about the whole area, the whole treaty.

Senator DeWare: Did I understand today that you, Mr. Molloy, referred to the fact that there were some extra land claims, small portions, that were presented to the B.C. negotiating team that were accepted for the Nisga'a agreement?

Mr. Molloy: No. What I referred to were a number of fee simple parcels outside of their core lands.

Senator DeWare: That were presented?

Mr. Molloy: That were originally presented by the Nisga'a as being parcels of the land that they wished to own in fee simple. As a result of representations and so on, there was a renegotiation; some of the parcels were not agreed to and other parcels were offered in their place.

The Chairman: Thank you very much Mr. Molloy and Mr. Beynon.

I will now call on Mr. Sterritt to respond to my earlier question.

Mr. Neil J. Sterritt: I want to clarify a few things that the minister said as well as a couple of points that Mr. Molloy made. Also, there was a question about an undertaking on our part.

First, the minister repeated in his presentation the fact that he understood there was a Nisga'a-Tahltan agreement. Actually, there were two agreements, one in 1977 and one in 1992. The 1977 one was a flawed agreement. New leadership came in 1992, and that leadership was not aware of what happened in 1986 or 1987 between the Tahltans and us. That is explained in an appendix of Tribal Boundaries in the Nass Watershed. By the Nisga'a claiming the entire Nass watershed, they nullified what they claim to be



an agreement. The very fact that they claim 21,150 square kilometres in the Nass watershed would nullify any agreement they are saying they might have with the Tahltan. They created an overlap after the fact. George Asp, their current leader, was there in 1977. He knows what the situation was right after that undertaking with the Nisga'a. It is also elaborated in detail in Tribal Boundaries.

Mr. Molloy mentioned that the issue of a possible conflict on his part was never raised. That may be true; I would have to review the letters. After a certain point, the Gitksan wrote a letter to both ministers and raised the issue of the federal government exercising due diligence with respect to the overlap issue. I am not sure whether we raised the issue and the appearance of a conflict. However, that letter was there and the negotiators certainly received all the correspondence that went to the ministers.

Who decides goods faith? I believe that naturally the issue of conflicts would come up. I would not want to swear to it, but definitely it had the appearance of a conflict, if not a real conflict. They end up being the same thing; you have to declare yourself.

The issue keeps coming up about what went on the in Yukon in terms of dealing with overlaps. I do a lot of work in Yukon. There is the umbrella final agreement in the Yukon. The Council of Yukon Indians negotiated the broad issues. It was left to the 14 First Nations to negotiate bank final agreements, First Nation final agreements. A First Nation that had an overlap with another First Nation could not conclude a band final until they resolved the overlap. In other words, they were compelled one way or another, by compromise or whatever, to conclude that. I was witness almost exactly a year ago to where that was done. Mr. Molloy is right. It was dealt with in the way that he describes it, but not in situations where there was not good will at the table.

When was the issue of the territory the Nisga'a federal agreement resolved? The fee simples and the wildlife management and fisheries management were arranged in the AIP. We have the correspondence from Dr. Gosnell in which he said that there would be no further discussions -- this was the 1996 letter, which can be found in the handout I gave you yesterday -- until they had reviewed and provided an answer to Tribal Boundaries in the Nass Watershed.

I would be surprised if they did not have their technical people review Tribal Boundaries. If they did not, they are negligent on that front. If they did and they have not acted, then, clearly, they acted in their own self-interest because it was not their interest to do that. That was in 1996. To this day, the only response that we received is that they own the whole thing.

In fact, the issue of trap lines appeared in the submission yesterday. The Nisga'a say that the Gitanyow came into the valley in the 1930s with trap lines. Everybody ended up doing their trap lines in the 1930s, including the Nisga'a, who had trap lines that almost exactly corresponds to their territory, as with the Gitanyow and the Gitksan. Trap lines can be a shadow of what aboriginal territory is.

The evidence is that back in 1875 the Gitanyow were speaking to their ownership of that territory to a traveller who went through. It is in the evidence I gave yesterday.

The Chairman: It is particularly on what the minister had to say that we are asking for your response.

Mr. Sterritt: The minister said that he takes exception that we are at the table and trying to leave a position in the negotiations while here in the Senate. I can state categorically that that is not my position. I am here an individual. At the same time, I do have the full support of the hereditary chiefs who are affected by the Nisga'a in the overlap area.

We are not at the negotiating table at this time and we have not made any commitments to go to the table. There have been some letters on the subject, but it has not happened.

The Chairman: That is a direct contradiction. The minister said you were actively negotiating.

Mr. Sterritt: We are not negotiating by any means.



The Chairman: It may be true of the Gitanyow but not true of the --

Mr. Sterritt: It is untrue of the Gitxsan. We went to court. We got money from the province. We sought dual bilateral. The federal government would not bring money on that basis. We were never at the table.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Williams: I want to make a point with respect to the point by Mr. Nault that these were Nisga'a lands. The evidence put forward by Mr. Sterritt yesterday and in Tribal Boundaries carefully looked at our oral history, documented that and the earliest documentary record available, that it is Gitanyow land starting at Ginsgoix all the way up past the Bell-Irving. It is also true that it is Gitxsan land to the east and north of us. We went through Tribal Boundaries yesterday.

We heard from the minister and his staff that paragraphs 33 and 34 will protect us. I gave evidence yesterday and this morning that paragraph 33 of the Nisga'a Final Agreement is not adequate to protect the interests of Gitanyow in exercising their constitutionally protected aboriginal rights on the territory.

I told you about how our system works. It is strongly intact. We have laws that are in play up there now. If this bill is passed, we will see continued conflicts on the territory by treaty rights versus undefined aboriginal rights.

That is why we are putting forward the proposed amendments that we tabled this morning.

The Chairman: Are you in active negotiations?

Mr. Williams: Yes, we are in active negotiations.

The last point I want to make is that we are here to leverage our negotiations. We did not come here with that intent; but we came with the intent of making sure that our concerns on the ground with respect to our chiefs and our relationship to that territory be heard and to make the committee aware of the issues that will play out on the ground. That is why we are here. As well, we are here to offer some solutions, some comfort, and some protection for our people in the next months.

Mr. Hutchins: I have two points. The minister mentioned that he was disappointed at the prospects of the courts directing the relationship, or giving the Government of Canada direction. We have to be reminded that, since the Calder case in 1973, which, of course, greatly assisted the Nisga'a case, the Government of Canada and the provinces have absolutely required court direction before they made any move. If there are active treaty negotiations taking place in Canada, and if there is any semblance of a recognition of aboriginal rights and aboriginal title in Canada, it is because the courts, starting with Calder, have directed it. If Canada is saying that we have a fiduciary duty, it is because the court, in Sparrow, directed it. Now the courts, as we say, are directing good faith negotiations.

The courts themselves have said that they have a role to assist people in negotiations; it is not an either-or situation. The minister said that they can either negotiate or litigate. Our position, and I believe the courts are saying this, is that we can complement the negotiation process. We can help the parties while they are in negotiation. Therefore, it is unacceptable that the Government of Canada would force aboriginal peoples to make that choice, between either negotiate or litigate; it is more nuanced than that.

The final point is that I do not think the minister responded to or addressed our proposal about deferring the coming into force of certain aspects of the treaty. Senator Lawson referred to it as the "resolved box" and the "unresolved box." We are suggesting that certain matters in the treaty be put into the unresolved box, that we create a process for resolving those rights -- those are in our amendments to paragraph 27 -- and do it rationally. Senator Beaudoin is correct when he says that the chances of this thing going to the Supreme Court -- not necessarily the Gitanyow -- are great. There are too many issues involved to suggest that there will not be a court challenge.

I am always amazed by the possibility that politicians and the Government of Canada would not make,



at least, best efforts to solve these problems before forcing people to go to the courts. I do not believe the minister addressed this issue. I think the Gitanyow are making a concrete and positive suggestion. I hope that the committee will consider it.

The Chairman: Thank you for your summaries. It was not my intention that this would be another round of questions; all the questions have been asked. I simply wanted to hear, because I assured the witnesses I would want to hear, a comment on the minister's evidence.

Mr. Sterritt, did you have one more comment to make?

Mr. Sterritt: Yes. This issue should never have come to this table. I told that to Jack Ebbels, the negotiator for the province, as well as to the deputy minister, who is a good friend of mine. This should never have come here. It should have been dealt with in 1996. If it was not dealt with in 1996, then it should have been dealt within 1997. If the parties could not resolve it, then we should have had an independent third party. We proposed that. These kinds of issues should not get to this table; it is indicative of a problem.

Mr. Chairman and honourable senators, I want to thank you for the opportunity to attend before the committee. I am leaving on a five o'clock plane; I regret that I cannot stay to hear what other people will have to say.

The Chairman: I wish to thank the three of you, Mr. Williams, Mr. Sterritt, and Mr. Hutchins.

I would now ask Mr. Ebbels, who is the Deputy Minister of Energy, Mines and Resources, and his colleague to now proceed.

Mr. Jack Ebbels, Deputy Minister, Energy, Mines and Resources, Government of British Columbia: Thank you for inviting us. As the chairman said, I am currently the Deputy Minister of Energy and Mines for the province of British Columbia. From November 1996 to November 1998, I was Deputy Minister of Aboriginal Affairs for the province. Prior to that, since August 1992, I was the province's chief negotiator in these treaty negotiations.

I would like to read in a presentation to this committee by the Honourable Dale Lovick, Minister of Aboriginal Affairs for British Columbia. Unfortunately, he could not be here today. The Honourable Dan Miller, Minister of Energy, Mines and Northern Resources and former premier of British Columbia, and whose constituency includes the Nass area, also sends his regrets for his inability to attend today. I believe this paper has been distributed to the senators. I will read it in on Mr. Lovick's behalf.

As Minister of Aboriginal Affairs for British Columbia, I regret I am unable to appear in person before this committee to give support on behalf of the Province of British Columbia for the passage of the Nisga'a Final Agreement, but I am pleased that Jack Ebbels, the former Nisga'a chief negotiator for the province and my former deputy minister of Aboriginal Affairs, is with you to discuss issues of concern to you and to answer your questions. He is accompanied by Patrick O'Rourke, Assistant Deputy Minister in the Ministry of Aboriginal Affairs, and a former member of the Nisga'a negotiating team for B.C.

The Nisga'a Final Agreement represents an important point in the history of British Columbia and Canada -- it represents our reconciliation with the Nisga'a people and establishes a new relationship with them. We look forward to the passage of the Nisga'a agreement so that we can begin the work of implementation of the treaty provisions, which will create self-reliance for the Nisga'a Nation and certainty for the regional economy.

As you have heard, the Nisga'a Final Agreement was achieved after many years of negotiation. The Nisga'a have been trying to negotiate a treaty for 112 years. Tripartite negotiations took more than eight years, and since the achievement of an agreement-in-principle in March 1996, the agreement has been the subject of the most intense debate and consultation that any piece of legislation in British Columbia has ever seen.



More than 450 meetings with advisory groups and the public were held before and after the signing of the agreement-in-principle in March 1996. A legislative committee held 31 public hearings in 27 British Columbia communities from September 1996 to March 1997. More than 20,000 people called the Ministry of Aboriginal Affairs 1-800 line for information and tens of thousands of copies of the final agreement were mailed to British Columbians. There were more than 250,000 visits to the ministry Web site in a nine-month period.

The Nisga'a Final Agreement Act was debated longer than any other piece of legislation in the history of B.C. and was passed by a free vote in the B.C. Legislature.

I am pleased that the Senate has taken this time to gain some detailed knowledge of the Nisga'a agreement. Therefore, instead of attempting to summarize the contents of the treaty, I will focus on a few key arguments against the treaty and some of the myths that have been circulating for the past months, since the conclusion of the final agreement. I encourage you to question Mr. Ebbels on these and other matters.

The first argument concerns overlap, an issue your committee has been examining. The Nisga'a Final Agreement clearly states that it does not affect the constitutionally protected rights of any aboriginal people other than the Nisga'a. There are also provisions and remedies in the agreement, under the general provisions section, to address aboriginal rights of other First Nations. Paragraphs 33 and 34 state that, if the courts were to find that the treaty does affect the rights of other aboriginal peoples under section 35 of the Constitution Act, then that section of the treaty will no longer be operative. Best efforts will be made to amend the treaty to remedy or to replace the provision.

I would also point out that in 1998 the Gitanyow sought a court declaration that the province and Canada could not enter into a final agreement with the Nisga'a prior to the conclusion of negotiations with the Gitanyow. However, the court dismissed that claim last June.

The province's position on overlap is consistent with the 1991 B.C. Claims Task Force, which recommended that the First Nations should resolve overlap issues among themselves. It is worth noting that the Nisga'a Tribal Council has a long history of good faith efforts to resolve overlap issues with neighbouring First Nations. They have signed agreements with the Tahltan and Tsimshian and have actively worked with the Gitanyow in attempts to resolve overlap issues during the past 10 years.

B.C. for its part, has been actively involved in an ongoing effort to facilitate discussions between the Nisga'a and the Gitanyow and has supported mediation efforts. We remain committed to Gitanyow negotiations. Along with Canada, we presented a land and cash proposal to them late last year. Negotiations are ongoing in hopes of reaching an agreement-in-principle with the Gitanyow in the next few months.

The second issue I want to address is one of governance. I know you have heard several witnesses who believe this agreement will create a race-based enclave and those who say the treaty is unconstitutional. The Province of British Columbia strongly refutes that claim. We have sought legal opinions from leading constitutional experts and they say the powers being granted to the Nisga'a in this treaty are within the framework of the Canadian Constitution.

With this treaty, provincial and federal laws will prevail in the event of a conflict in most areas. We have agreed that, in some areas, including those integral to Nisga'a language and culture, as well as Nisga'a lands and treaty entitlements, Nisga'a laws will prevail. In all areas, including these powers, the Nisga'a government will not have exclusive jurisdiction. Rather, the jurisdiction will be concurrent with federal and provincial laws.

In fact, the treaty gives the Nisga'a the usual powers of any municipal government -- traffic, land use, zoning and police. Any laws created by the Nisga'a authorities must conform to federal and provincial standards. If there are problems, federal and provincial laws will take precedence.

Nor is B.C. giving up any powers; just the opposite. For the first time, important provincial laws, such as



the Wildlife Act, Highways Act and Schools Act, will now apply to people who used to be exempt because they were governed by the federal Indian Act. The only real difference is that the federal Indian Act will no longer tie the Nisga'a to the federal government's apron strings. The agreement allows them to manage their own local affairs and maintain their culture. That leads me to a general argument in support of self-government, the sticking point for many opponents of the treaty.

Let us be clear that the existing system has not worked, for aboriginal people and the rest of society. One of the key indicators of health and well-being of aboriginal people and their communities is the incidence of suicide. As I am sure you well know, suicide rates for status Indians, especially youth, are as high as six times the rate for non-native persons.

I want to refer the committee to a paper published by Michael Chandler and Christopher Lalonde of the University of British Columbia, entitled "Cultural Continuity as a Hedge Against Suicide in Canada's First Nations." It offers the premise that increased control by aboriginal communities over their own social and economic affairs can lead to improved health and well-being.

Here is a quick summary of the study's conclusions. Some First Nations control over policing and fire services resulted in a 20 per cent reduction in the relative risk of suicide. Some First Nations control over health care resulted in a 29 per cent reduction. Community-based land claims initiatives resulted in a 41 per cent reduction. Some First Nations control over education resulted in a 52 per cent reduction. Most important, some form of self-government resulted in an 85 per cent reduction in the relative risk of suicide. The message is clear. If we want to assist aboriginal people in undoing the damage of the past, we must get out of the way and let them take charge of their lives, their communities and their futures.

Finally, I want to touch on the claim that the Nisga'a agreement is a template for all treaties in the province. Every First Nation community is different and has very different local interests and needs. As each community's circumstances are different, so too will each treaty be different. The proof of this is in the text of the Sechelt Agreement-in-Principle, which was signed last year, and the five land and cash offers the province and Canada have tabled since then. An examination of these agreements and offers will show that, although there are areas of similarity, each of them is adapted to the unique circumstances of the communities involved.

In closing, I urge the Senate to give their support to this agreement, which gives the Nisga'a the opportunity to manage resources and services on their own lands, subject to B.C. and Canadian laws, and offers them a real opportunity to build an economic base, become self-reliant and to participate on an equal footing in Canadian society.

British Columbia is already paying the price of doing nothing about land claims issues. We are paying the price by marginalized communities and systemically high rates of unemployment. We are paying in lost investment, lost employment and lost opportunities, which is costing us billions of dollars.

The Nisga'a want this treaty. It is the product of over 20 years of long and difficult negotiations. The provincial government has been at the table for eight years. The agreement has been carefully crafted and it has been molded to accommodate the needs of all three parties. It is a compromise in the best sense of the word, in the sense that Chief Justice Lamer spoke of when he spoke of give and take, and when he reminded us that at the end of the day "we're all there to stay."

The Nisga'a nation and British Columbia have ratified the Nisga'a Final Agreement. I urge the Senate to now pass this agreement as it stands.

I will end my remarks by posing two questions to the committee: If not after 20 years this treaty, then what treaty? If not now, after all this time, then when?

The Chairman: Thank you very much, Mr. Ebbels.

Mr. Ebbels: If I may, Mr. Chairman, having spent so much time at this and having traipsed around the province to so many different places, so many times, I felt it might be helpful to the committee if I



referred to several things. I would appreciate a chance to set the record straight on a few things I have heard over last couple of days.

There are two other pieces of paper that I believe have been handed out to honourable senators. One is a list of all of the advisory committee meetings we had prior to the signing of the Agreement-in-Principle in March 1996. Then it goes on to list all of the advisory meetings we had between the Agreement-in-Principle and the final agreement.

Prior to the Agreement-in-Principle, there were some 220 or 230 meetings. After the Agreement-in-Principle, there were another some 230 meeting. We stopped counting after the final agreement became public, but there were hundreds more prior to the bill being introduced into the legislature.

When people talk about the agreement being negotiated in secret, I would refer them to the list of all of those meetings. Patrick O'Rourke and I probably attended two thirds or three quarters of them, in addition to many private meetings with people of all walks of life throughout British Columbia. I would refer those who talk about the agreement being negotiated in secret to the list of the provincial treaty negotiation advisory committee members, which I believe is before the members in this chamber. You will note that it includes virtually every umbrella organization, lobby organization or interest group organization that exists in British Columbia.

In addition, there were six regional advisory committees, a number of them listed before the members, that we met with on a regular basis. I am sure that the Nisga'a will attest to how often we had to not show up at the table or leave the table in order to discuss the treaty, not just in general but in great detail.

I would also remind honourable senators -- I believe there has been evidence of this before you already -- that a select standing committee travelled around the entire province between the time of the Agreement-in-Principle and the final agreement.

I will speak to the contention that no changes were made to the Agreement-in-Principle, or, to put it another way, "Even if you consulted, you did not listen." The certainty provisions, which were far and away the most controversial and high-profile issue everywhere we went in the province, with every advisory group we ever spent time with, were changed dramatically. You need only refer to the final agreement to see how they were changed. We had very detailed and lengthy meetings with the Business Council of British Columbia. We reviewed all the options in great and painful detail with the treaty negotiation advisory committee. Consequently, you have a product before you that has been, I think it is fair to say, widely acceptable as a solution to the problem.

Those provisions were not in the Agreement-in-Principle. There is a brand new title on land titles that makes it crystal clear that Nisga'a lands are fee simple lands within the Province of British Columbia.

There is an entire about face on the provisions regarding highways, and a whole new chapter has been included largely because of consultations we held widely around the province. It is assured that the highway into the Nass Valley and through the Nass Valley is a provincial highway.

Contrary to what I thought I heard yesterday from the representative from the B.C. Wildlife Federation, there are very significant changes to the wildlife chapter because of the Wildlife Federation. The final agreement, and I hate to bore you with the details, includes a cap on the amount of moose that can be harvested. That was not in the Agreement-in-Principle. Grizzly bear entitlements are included. That was not in the Agreement-in-Principle. We expanded the wildlife committee at the urging of the wildlife committee so that there were enough provincial members <#0107> and I regret that Senator Lawson is not here, because I would be happy to answer his question about the \$20,000.

The Chairman: We will tell him what your answer is.

Mr. Ebbels: We wanted to ensure that we had enough seats, so that we could put a member of the B.C. Wildlife Federation on our team at the committee. We struck that deal with the B.C. Wildlife Federation,



and you will see that in the final agreement.

The Chairman: Could you explain the deal you struck with the Wildlife Federation?

Mr. Ebbels: Would you like me to?

Senator St. Germain: Yes, quickly.

Mr. Ebbels: First, the negotiations were between the Nisga'a, the province and Canada. Negotiations centred on the reconciliation of their rights and entitlements with ours and Canada's, not with the B.C. Wildlife Federation.

The deal we struck with the B.C. Wildlife Federation <#0107> and, by the way, the process was very painful. I am sure that I was accused of negotiating in bad faith a number of times over there. We had to go back and change what we had agreed to tentatively in an agreement-in-principle, to expand it. The deal was that we would expand it in order to create a place for the Wildlife Federation on our team but that we would not pay them. That was the deal.

The Chairman: Did they accept that arrangement?

Mr. Ebbels: Yes. The \$20,000 that the witness referred to is not specifically for Nisga'a's attendance on that wildlife committee. It is for wildlife management purposes. It is not in the treaty. It is not a treaty entitlement forever. The \$20,000 is in the fiscal financing agreement that is in place for, I think, five years. It is like a contribution for start-up costs.

I will speak to the issue of regional government relations. We negotiated with the representative of the Regional District of Kitimat-Stikine at the table, and precisely parroted what they wanted to see in the final agreement.

There is an entire chapter on forestry transition. A portion of Nisga'a land comprises TFL No. 1, which is held by Skeena Cellulose. There will be a gradual ramp down of Skeena Cellulose involvement in that area of Nisga'a lands and a gradual ramp up of engaging Nisga'a contractors. There are very detailed provisions in the treaty that were not in the Agreement-in-Principle. We discussed those provisions extensively and in painstaking, boring detail with Skeena Cellulose, contract loggers, IWA representatives. I think it is fair to say they were generally pleased with the transition provisions.

I will stop there. The list is actually fairly endless, but I wanted to make those comments in address to comments I have heard in the last couple of days.

I do not know if anyone has mentioned this, but an ombudsman's report was done in 1997. The ombudsman in British Columbia is an officer of the legislature and is appointed by an all-party committee. The ombudsman was asked to look into and determine whether there had been an adequate opportunity for public consultation and input into the treaty. The ombudsman concluded, I do not have the exact date before me, that the public in fact had adequate and ample opportunity to provide input into the treaty and that they were adequately consulted.

The next issue refers to something you heard from the representative of the B.C. Cattlemen's Association. They are alarmed about potential impacts on private tenure holders and private interests in a treaty area. I can tell you that there is not one existing tenure -- except the one whose majority owner is the Crown, that is, Skeena Cellulose -- that is adversely affected by this treaty. In fact, the opposite is true. Not all fee simples were affected. There is an existing agricultural lease and a woodlot lease that are completely unaffected.

In fact, the opposite is true. Those of you who are familiar with rural B.C. know that access is terribly important. There are only so many ways you can go through the mountains and valleys. There are not a lot of provincial bureaucrats out there, and for a century or so, governments have not paid much attention to the First Nations out on the land. Consequently, there are many unperfected access routes



into fee simple parcels, into BCTel repeater sites, things like that. We in fact negotiated, put in an appendix to the treaty, detailed provision that secured access that did not heretofore exist.

If the Nisga'a treaty is a template -- and I hate to use the word "template" because the Nisga'a treaty is not a template -- and the cattlemen are afraid of it, they need not be. The treaty is a fabulous template for the impact of treaties in other parts of the province.

The issue of water rights was raised with some concern. I want to tell you how much water is in the Nass. It is something like 233 million cubic decametres per year, I think. The Nisga'a's water allocation -- which, by the way, is for possible future small power projects, a kind of economic opportunity -- is 300,000. I believe that is the figure. Their allocation is a small fraction of the unrecorded water available on the Nass River.

You do you have a very different situation in the interior of British Columbia where there is no unrecorded water. That means that all the available flow is licensed, is all taken up.

Therefore there will have to be a different solution in the interior, particularly over water rights. As the senator from Alberta and Senator St. Germain admonished the witness, the way to solve it is to meet with your neighbours and come up with a solution that was not invented for you in Victoria or Ottawa, something that will work on the ground. However, it will have to be a different solution.

One other point before I turn it over to Mr. O'Rourke. We wanted to talk about paramouncy. There has been a lot of discussion about the 11 or 14 or 16 areas where Nisga'a laws trump federal or provincial laws. I think it is worth some elaboration from our point of view.

With due respect to Mr. MacDonald, who is a distinguished British Columbian, I want to correct the record on at least one point. He was expressing some concerns about policing and the administration of justice, and the inability of the attorney general to manage policing in British Columbia. I will refer you to paragraph 19 in the Administration of Justice chapter. It is on page 189 of the document I have before me.

If the Minister is of the opinion that:

effective policing in accordance with standards prevailing elsewhere in British Columbia is not being delivered within Nisga'a Lands; or

it is necessary or desirable to ensure effective delivery of policing in accordance with standards prevailing elsewhere in British Columbia

the Minister, on terms approved by the Lieutenant Governor in Council, may provide or reorganize policing within Nisga'a Lands by appointing individuals as constables, using the provincial police force to provide policing, or by other means.

The minister referred to is the attorney general. It is a recitation of the attorney general's power over municipal policing as provided for in the British Columbia Municipal Act. It is the ultimate hammer that the attorney general has over policing of a municipality in British Columbia and it is protected in this treaty.

Again, I cast no aspersions, but I sometimes get a little frustrated when factual details exist to address some of the concerns. I know that it is a very large and complex document. It is a complex topic. I think that is the answer to Mr. MacDonald's concern.

There has been so much discussion about concurrency and paramouncy, I will ask Mr. O'Rourke to give you our view on it.

Mr. Patrick O'Rourke, Assistant Deputy Minister, Negotiations Support Division, Ministry of Aboriginal Affairs, Government of British Columbia: The starting point in understanding this issue is to recognize



that this agreement does not give the Nisga'a any exclusive powers; all of their governmental powers are concurrent. That means that they operate together with federal or provincial authority. I should mention that I am a lawyer, but I will try not to talk too much like one.

If there are two laws that appear to govern the same issue, there are rules of paramountcy. Sometimes those are judicially imposed, and sometimes those rules are set out in legislation or, in this case, a treaty.

I will give one very simple example. Currently, both Canada and the province can legislate. While sections 91 and 92 are exclusive in theory, in practice, both governments legislate in the same areas. If you are convicted of impaired driving, under the Criminal Code of Canada, you lose your driver's licence for a set period of time. The B.C. Motor Vehicle Act, which governs the provision of licensing and drivers licences, states that in the event of such a conviction, you lose your licence for a longer period. There are two rules; is there a problem? The courts say that is not a conflict, that is simply a case where there are two laws and people have to obey both. In this case, you lose your licence for the longer period, 12 months.

Sometimes laws do conflict. There can be a circumstance where one law says you must do this, but another law says such an action is illegal. In those cases, you need a rule of paramountcy. In the Nisga'a treaty, we negotiated rules of paramountcy that cover every area of Nisga'a law-making authority. In some cases, we agreed that Nisga'a laws would be paramount. That means that in those rare cases where the laws are saying different things, the Nisga'a law will be the deciding law, at the margins, is one way to put it.

We agreed to that in two general areas. The first group of law-making powers concerns issues where in the province's view, it is not the government's job to have the last say -- Nisga'a language, Nisga'a culture. When governments had the last say on aboriginal language, they passed rules forbidding aboriginal people to speak their language. We did not think that the Nisga'a should ever face that risk again. In the past, the federal government enacted laws banning aboriginal culture. Potlatches were illegal in B.C. and people went to jail over it. We felt that in the future, under the treaty, the Nisga'a should never face that risk again. We accomplished that not by giving them exclusive authority over their culture, but concurrent powers that prevail in the event of a conflict. They have paramountcy on internal matters.

Similarly, where they are treaty benefits -- money and lands provided under the treaty -- it is the Nisga'a who ought to have the final word on their use. They ought to have the final word on how to organize their government. We agreed to paramountcy in those areas.

The other broad areas, and these are probably of more concern to the province because they relate to areas of provincial jurisdiction, were things like education and child welfare. We built in conditions on Nisga'a law-making authority that protect -- fully protect -- critical provincial interests.

Let me use education as the example. I am talking about the education of Nisga'a people on Nisga'a land -- not of me, not of you, not of my children. However, those laws must contain standards equivalent to provincial standards in terms of curriculum content, examinations, teacher qualifications, and objective tests. Those standards are needed to allow Nisga'a students to transfer into other provincial schools and to gain entry into provincial universities. If they do that, then the law is valid.

If the law is inconsistent with a provincial law in some other area, the Nisga'a law prevails. What are those other areas? The province says that the school year starts on September 15 and ends June 26. Perhaps the Nisga'a decide to start on September 18 and end on June 29, for whatever reason. The province may consider that to be acceptable, as long as the system educates students to prescribed standards and teachers meet required standards and qualifications. Other differences would be acceptable.

I will not go through every one of the powers. Of the 14 that have been listed, each one falls into one of those two general areas, where either we did not think it appropriate for governments to have the final say, or government interests were adequately protected by the limits built into the treaty. We were



prepared to allow the Nisga'a other variances in areas that simply were not critical to proper or appropriate education.

The Chairman: Thank you very much for that presentation.

Mr. Ebbels: I want to add one thing. I would like to try to give you a feel for the concern about paramouncy. You have heard many presentations arguing that sections 91 and 92 cover exhaustively all legislative authority in Canada. That is it; there is no more. It is argued, therefore, that if you are going to establish a self-government arrangement, it must be delegated.

On the other hand, you have heard many submissions that the aboriginal rights that are protected under section 35 of the Constitution include the inherent right to self-government, and thus there is something to negotiate. If you do, it is protected by the Constitution.

Now, for the purpose of the argument and without taking sides, someone is right and someone is wrong and a court will likely determine that some day. It is very important in British Columbia that treaties are negotiated and that we show some progress. Minister Lovick touched on a number of these points in his submission. They are: legal reasons, such as those that you have heard here before, and exhortations by the Supreme Court of Canada and others to get on with it and negotiate resolutions; social reasons, such as consideration of the conditions on reserves, as generally they are absolutely appalling -- I believe that no one would disagree with me; and economic reasons that are urgent and not just for the benefit of the non-aboriginal population, but rather all British Columbians. I am in the Energy and Mines portfolio and I spend a lot of time with companies trying to raise capital. There is a discount for doing business in British Columbia because of unresolved aboriginal land claims. There are estimates that we are losing \$1 billion in investment annually -- money not coming into British Columbia because of the uncertainty in the landscape.

In consideration of these facts, it is important that we settle treaties in British Columbia as soon as possible. In terms of the legal disagreement, there was no way that the Nisga'a were going to sign a treaty that contained a delegated form of government, for the very reasons that Mr. O'Rourke just explained. As an example of what can occur, in the past, a delegated government could leave a Status Indian who went into a bar with no status. You could not speak your own language, you were taken off to residential school, and you could not partake in the homestead legislation that provided settlers with about 100 acres per person. Indian people were not entitled. That is what happened, and the ability of delegated government to change things unilaterally resulted in a perspective that was eventually brought to the negotiating table: "No treaty if it is going to be delegated. It ain't on." Thus, we needed to figure out a way around it, and this is the solution we came up with.

It was, in my view, a very practical way to get through an extremely difficult situation.

The Chairman: You have covered a lot of ground that would have had to be covered in questions because, as you were well aware from the evidence, many were raised in these areas.

Senator Rompkey: I will make some general comments because I am a newcomer to the committee and I am running very hard to get up to speed on the details. I am not thoroughly familiar with the details of the Nisga'a agreement but I have listened very carefully to what has been said.

I want to make some general comments. First, I wish to congratulate these two witnesses on what is obviously hard, intense, profitable work -- successful work. That has not only involved ability, but courage, and that should be expressed to the Government of British Columbia as well. These things are never easy, and it not only takes determination, but some courage.

I will comment on one of the remarks about the template. The comment was made that perhaps Nisga'a will be a template. A further comment was made that each first nation is different and has different interests and needs, and so treaties will be different. In fact, Nisga'a will be a template. That is not a bad thing, it is a good thing. I can tell you that at the other end of the country, in Northern Labrador, while Nisga'a was being negotiated, there was a great deal of attention being paid to it. Indeed, you will see



this summer, when the agreement in principle is voted on, that the self-government agreement in Northern Labrador is very similar to the Nisga'a agreement. The Nisga'a agreement, in fact, has set a bar and it is good that we have something to aim at, that we have a standard, and that it is substantial. Hopefully, it will be an effective one with the same concepts of concurrency and paramountcy included.

I will make a comment on that point about the template. Indeed, it will be the template and I believe that it is having a very positive effect.

The Chairman: I will comment that both Minister Nault and representatives of the province of British Columbia, as well as others, do not see the agreement as a template. They see it as a stand-alone type of agreement in a very particular circumstance. You may be correct, over time, but certainly the government is not seeking to push the agreement as a template. Mr. Ebbels, would you speak for the Province of British Columbia?

Mr. Ebbels: Thank you for those kind remarks. It is not a template in the sense that it is a cookie-cutter. If the names and numbers are changed, you have another deal. It is necessary to play with the cards that you are dealt in a particular area as diverse as British Columbia. However, there is no question that we spent thousands of hours trying to solve the certainty problem. In other words, is there other language that you can use to bring some certainty and finality to treaty-making, rather than in exchange for what is in the treaty, or having the rights and title extinguished. Thousands of hours were spent on that and thousands of hours on the dispute resolution system. We believe that we have got it right and that we have done a good job. There are numerous such aspects that we will be promoting at other tables, such as whether the Charter or the Constitution applies, and the fact that we want parks to be parks at the end of the day, and so on. I look more toward the asset side of the treaty as being dramatically different, depending on where you are. There will be some completely different solutions to the example that I gave before of water rights.

Senator Rompkey: I was not referring to the intention of the Government of Canada -- perhaps it was not the intention that this be a template -- but rather I was talking about reality, and examining models. It is like union contracts, in that one union will sign a contract and others will follow suit throughout the industry. The same thing is happening in aboriginal communities. People in those communities are watching what is happening in this country, and they are drawing conclusions from the efforts of other people. That was what I wanted to say, not that the Government of Canada wants to implement this. You said that in your presentation and I agree. Every circumstance is different. Naturally, there will be models, as that is the reality of the game.

Senator St. Germain: I phoned former premier Dan Miller, who told me, "Jack Ebbels is coming." I understand his enthusiasm, as you are well versed in the agreement and the surrounding issues, Mr. Ebbels. You have delivered that information well. You spoke of delegated authority being a non-starter with the Nisga'a. In discussions with Mr. Aldridge, we determined that this entity continues, based on economics. With transfer payments, it would be like a municipality. I asked this because there are agreements, such as those with Yukon, Gwich'in, Sahtu and others, on a delegated basis. I do not see that those are in jeopardy in any way, shape or form.

What Nisga'a will be is not cast in stone, and yet that has not triggered controversy. It has brought an end result where these people seem to be very happy. Could you comment on that?

Mr. Ebbels: That is a legitimate point. I tried that one on the Nisga'a and failed. We will pursue a delegated model at a table, if all parties are willing, and the Sechelt is an example. It is a form of double delegation. They are happy, have been heretofore happy with it, as is the province and Canada, and there is no desire among those parties to change it. We will not force the Nisga'a approach down their throats.

Senator St. Germain: I agree with you that we must have stability. You know better than anyone, having served as a deputy minister, of the problems at Gustafsen Lake in British Columbia.

My question -- and I know you have been sitting here and either putting up with the proceedings or enjoying them -- is on the overlap issue. If I am misreading this, I would like you to correct me.



I look at the documentation that has been supplied and have to believe that it is correct that the Calder claim, and then the 1913 petition claim, were considerably smaller in size, and certainly did not include any fee simple claims on lands that are now in contention.

The minister said today that these people were in negotiations. He is partly but not completely right, because the Gitanyow are at the table but the Gitxsan are not.

We look at what we have to deal with, including minority rights being trampled on. You are a professional and you will be there. One thing I discovered, as a minister and a member of Parliament, is that you people last for ever and we come and go.

Mr. Ebbels: In British Columbia, I think the lifespan of a deputy these days is about two and a half years.

Senator St. Germain: I know things do change.

We have a horrific situation to deal with. I do not know if you listened to the evidence. It was not veiled threats exactly, but there were statements to the effect that they will protect their territory on the ground. We could end up, in theory, sir, with serious confrontations among our own aboriginal peoples, which would be a terrible situation for everyone. It would exacerbate things to the point that I do not know where it would end up.

Mr. Ebbels: I will begin, and you stop me if I go on too long.

It is a very difficult problem.

I want to, for the record, take exception to some of the opinions that former Premier Clark, or other government members, barrelled ahead with the Nisga'a treaty with the intention of steamrolling Gitanyow's or anyone else's aboriginal rights.

I cannot, as you know, disclose cabinet caucuses, but I spent hundreds and hundreds of hours there while we were developing positions and there were very serious, very lengthy discussions on this issue for many years.

I can try to encapsulate the problem. Disputes between first nations have been going on for who knows how long -- decades, hundreds of years maybe. The power of a community waxes and wanes and there are many reasons for that.

Please do not forget this imperative in British Columbia to try to bring more certainty to the landscape by resolving treaties for those three general reasons that I spoke of: legal, social, and economic. They are with us all the time, together with a fair amount of expectation on first nations' part, given various cases like Delgamuukw and Sparrow that have affirmed various kinds of aboriginal interests, that they will be resolved.

You are faced with an unresolved overlap. The Province of British Columbia, and Minister Nault said the same thing earlier about Canada, does not want to go in and decide whose claim takes precedence over others. That would be an impossible task from the outset. We want to see it resolved by first nations.

What do you do when you have tried and failed? There were efforts by Canada that Minister Nault referred to, and numerous efforts by the province. There have been efforts by the Nisga'a and Gitanyow themselves.

What do you do when the processes that everyone has tried have not resolved them? Both you and Senator Andreychuk were getting at the nub of one side of the problem when you were suggesting that by proceeding with the Nisga'a treaty, we were favouring the Nisga'a to the alleged disadvantage -- I do



not mean that in a mean-spirited sense -- of the neighbouring first nation. That is a legitimate point of view.

The other point of view is that by not proceeding with the Nisga'a treaty because of this unresolved overlap, that is to their prejudice. Why should they be held up because of the positions taken by neighbours? Conversely, why should the neighbours feel aggrieved because of the position of the Nisga'a?

Senator St. Germain: Why is it then that you would not go to arbitration? It could be a native arbitrator. At one time, the B.C. Treaty Commission produced a document stating that there would be no treaties or agreements signed unless overlaps were resolved.

Mr. Ebbels: You hear that a lot. The recommendations of the B.C. Claims Task Force do not say that. I might not have it quite verbatim, but it reads that no treaties should be concluded unless there is a process for resolving overlaps. It does not require that overlaps be resolved before treaties are concluded.

Senator St. Germain: Is that the revised one?

Mr. Ebbels: No, that has been there since day one.

Senator St. Germain: Okay.

The Chairman: May I move to Senator Grafstein and give Senator St. Germain the opportunity to resume?

Senator Andreychuk: I have a supplementary question on that.

The Chairman: Certainly, Senator Andreychuk.

Senator Andreychuk: Your point of view is that perhaps the Gitanyow and Gitxsan are disadvantaged by the way you chose. If you had not proceeded, the Nisga'a would have been disadvantaged. I agree with that. My difficulty is that you change the game when you put in compensation. You did not say, let us proceed with the Nisga'a, let us talk about the disputed area, and then let us leave the options open as to who has that right. You seem to have weighted it in favour of one party. That is the point I would like you to explain.

Mr. Ebbels: I will make two points on that. The Government of B.C. believes, as does the Government of Canada, that paragraphs 33, 34, 35 and the general provisions are the best solution to enable us to proceed with treaty making in the face of unresolved overlaps. We believe that they are the best protection imaginable while still allowing us to proceed with treaty making, considering the imperative in British Columbia that we must get on with it and show that we can do it.

Second, the negotiating team spent hundreds of hours considering that. We talked about placing certain areas in some sort of limbo, or deferring the implementation of part of it, however big or small that part might be. The problem is how to unbundle that. You cannot deal with access rights as thoroughly and as definitively as the rural public in British Columbia in particular demands without having pinned down the land quantum. You cannot pin down the cash quantum without pinning down the land quantum because there are notional values attached to the land. It is very difficult to pin down the wildlife management regime, for example, with part of it in limbo.

We came to the conclusion that it was extremely difficult to do. You may disagree with that, but this is the solution we arrived at. I would love it if they were all resolved. Arbitration is usually preceded by mediation, and we have been in mediation. I believe that mediation was put on hold while we tried to speed up the negotiations. Those negotiations are going on, albeit not very well according to the Gitanyow.

Senator Grafstein: Thank you for your evidence. I want to get back to a central point that you raised, the



choice of models of governance. You have heard my position on this, so I will not repeat it. You have given some answers and obviously we will look at that.

There were really two models of governance. One is the delegated model that, as we have been told, works very well. This model of governance was, in a way, not unlike the establishment of new provinces. Historically, the federal government was concerned that the establishment of a province might interfere with the Royal Prerogative or sovereignty rights. Therefore, we had the disallowance provision under our Constitution.

As you know, as constitutionalists, we have been told recently that the disallowance provision, which was a check on errant provincial legislatures, has atrophied over the years. It is my understanding that in the United States, the Navaho Nation, for example, has full powers to explore their identity, clarify their rights, be independent, self-determine their issues and so on, yet the American Congress has never ceded its powers. It is my understanding that since 1888, there has been a devolution of activity so that the Navaho nation now has a court system. They even have courts that are appointed, contrary to the other provisions. Yet at the end of the day, the American Congress has always sustained its overriding powers without interfering with the so-called right of determination under the federal umbrella.

We have been told that there are 51 negotiations yet to go -- although we have heard various numbers on that -- in British Columbia alone. We have heard the chairman and the minister say, in contradiction of Senator St. Germain, that this is not a template, that this is a one-off.

Does this not present a real problem in future negotiations? The delegated model would ease the concerns of many senators, a lot of Canadians in general, and a lot of people from British Columbia who object to this from a constitutional or policy standpoint. Where do we go from here? We have evidence that the delegated model works. We have evidence that the other model raises serious constitutional issues. We have heard from you on concurrent powers. There is still some concern about that. Paragraph 35 is not as clear as you say you would like it to be. Where do we go from here?

Mr. Ebbels: There are 197 Indian bands in British Columbia. There are approximately 600 across Canada. Therefore, one-third of them are in British Columbia. They are all operating under the delegated model under the Indian Act. Subject to what the band council resolutions say, hardly any provincial laws apply. It is state administration and has been a disaster, as evidenced by the social problems. We hope to get rid of that.

One of the problems with the current process is that there are so many bands involved. Some are very tiny and arguably should be part of a larger tribal or linguistic group, but that is for the treaty commission to sort out.

At the end of the day, I would like the 197 delegated forms of local government that are disasters to disappear. I heard it said here earlier that we are creating mountains of consultative obligations with 40 or 50 Indian bands and that that brings the province to a standstill. That is what we have now. The Supreme Court of Canada is telling us that we must consult, that we cannot impact aboriginal rights. Who do we consult with? In dealing with the Nisga'a, we had to deal with at least four village governments, and a bunch of clan chiefs or family heads. That costs the province an incredible amount of money and takes an incredible amount of time.

That is one of the reasons that there is a discount for doing business in British Columbia. If you want to put in a new mine or highway, there are always questions about who has been consulted, whether the consultation has been adequate, and whether the bands have sufficient capacity to properly assess the project. After this treaty comes into effect, we will only have to consult with the Nisga'a central government, and the treaty specifies precisely what we must consult on. If it is not in the treaty, we do not have to consult.

It will save us and the Nisga'a great deal of time and money. The province believes that this solution is worthy and too late in coming. It is not going to create a plethora of consultation obligations. It will have the opposite effect.



The Chairman: Senator Grafstein, I thank you and the witnesses. Are there any other senators who would like to ask a final question?

Senator St. Germain: This agreement was outside of the B.C. Treaty Commission process, was it not?

Mr. Ebbels: That is right. The negotiations were not conducted under the auspices of the B.C. Treaty Commission because they were started in 1976 and the commission got up and running in 1991.

Senator St. Germain: In response to Senator Grafstein's question about delegation versus constitutionalization, or whatever you want to call the process that we are going through now, the Sechelt have delegated self-government. Their plight has been improved by virtue of that. I do not think it is fair to say that delegation will relegate these people to abject poverty and is responsible for the social dilemmas that they are facing now. I wanted to clarify that.

Mr. Ebbels: I did not mean to leave that impression. That is a good point.

Senator St. Germain: Okay.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Ebbels and Mr. O'Rourke. We greatly appreciate your being here and speaking for one of the parties to the agreement.

We have, as an individual witness, Mercy Thomas.

Ms Mercy Thomas: Honourable senators, ladies and gentlemen, my name is Mercy Thomas. I am also known as Nisibilada, a matriarch from Nee'is'lis'e'yans wilp. wilp means "house" in the Nisga'a language. Nee'is'lis'e'yans Wilp is part of the Wolf Clan of the Git Gingolx and the Nisga'a. My crest is the howling wolf. I am married with four sons and one daughter, 16 grandchildren, four great grandchildren, and I do not know how many more on the way.

I started working when I was 10 years old. Presently, I work as an aboriginal cultural worker in the Surrey School District. My job is to create awareness and bridge other cultures to the aboriginal culture. Now that I am 65 years old, I will be retiring in June. I would also like you to know that I am one of the survivors of the residential schools.

There were eight siblings in my late mother's family. I have two sisters living. There are approximately 600 people in our wilp. I come from Kincolith, which is accessible only by air and water. Kincolith is part of the other Nisga'a villages of Greenville, Canyon City, and Aiyansh. It is a part of the Upper Nass.

Our way of life is distinctly different. Under the Indian Act, I am a member of the Kincolith band. I am a Canadian citizen.

Honourable senators, as a matriarch, I have direct responsibility for the people in my wilp and on our lands. Each wilp, under the guidance of the chiefs and matriarchs, has exclusive control over certain areas of land that cannot be infringed upon by other clans. From that land, the members of the wilp gain the right to sustenance, like hunting, fishing, and gathering of food. This is our way of life in Kincolith.

To make my point quite clear, I would like to add that the people from Canyon City, Aiyansh, and Greenville do not have rights to use these Ango'askws, which are ancestral lands in Observatory Inlet, Anyox, Sandy Beach, Alice Arm, Portland Inlet, and Stewart on the Alaskan border. The Upper Nass River people have their own Ango'askws to which the Kincolith people have no rights and upon which they cannot infringe.

It was easy for the negotiators to bargain the Kincolith lands away to achieve this treaty as the majority of them are from outside Kincolith. I noticed today, senators, that there is no Kincolith representative sitting with the Nisga'a who are here.



A wilp and its Ango'askws, its land, are intricately intertwined. The history, the foundation, and the future of a wilp is its land. Without land, there is no wilp or entitlement to ancestral names, songs, stories, dances, and history. Our way of life will be damaged for ever because the Nisga'a Final Agreement excludes land related to my ancestral wilp and the other wilps from Kincolith. Furthermore, the Kincolith people will have no land for development in order to be self-sufficient.

Honourable senators, in the late 1800s, or early 1900s, my father and his brother-in-law accompanied the government surveyors to Aiyansh, Canyon City and Greenville to survey their lands. They were turned away at gunpoint. My father said that they surveyed only the Kincolith land. These are registered in the Department of Indian Affairs and the Land Registry Office in Ottawa.

All landowners in Kincolith have a certificate of possession as a legal document. These were the Kincolith lands that the negotiators used to achieve this treaty.

The Upper Nass will be the beneficiaries of increased lands while the Kincolith lands were decreased. We almost fell off the negotiated map. Is this a fair, just, and equitable treaty? By all appearances, it is not. We, the Kincolith people, have too much to lose, and this is unacceptable.

Under the Indian Act, the elected band councils must gather all band members to inform them that a piece of their land is to be sold, leased, released, or given away. A referendum or a plebiscite must be conducted. A majority vote of all members is required to release any of our lands. This did not take place. The Kincolith chiefs and matriarchs did not sign any release documents. We are losing our Ango'askws and our lands. We will be lost.

Honourable senators, by way of the agreement, most of the services we previously received from Canada and British Columbia will be received through the Nisga'a Tribal Council, the future lisims government.

If we want to benefit from any of these essential services, we will be subjected to the authority of the Nisga'a Tribal Council's future lisims government, thereby validating the surrender of our lands and the destruction of our wilps, our way of life, and the genocide of our people in Kincolith.

Honourable senators, I have read that the Charter of Rights and Freedoms is there to protect us as Canadian citizens. I have concerns about inequity under this new treaty. I am concerned that the non-Nisga'a aboriginals outside the Nisga'a culture who marry Nisga'a will not be protected. For example, my daughter-in-law, an aboriginal, married to my son for over 25 years, voted on the treaty ratification. Her vote was taken and put in an envelope. They wrote her name on the envelope, which was supposed to have been a secret ballot. She received a letter from the ayuuk committee, which is the Nisga'a law, seven months later telling her that she was not eligible to vote because she was not adopted into a tribe or wilp. My husband, a Canadian citizen of Welsh descent, was legally adopted under Nisga'a law into Nisga'a Eagle Wilp, yet he was denied the vote in the treaty ratification because he is not a Nisga'a aboriginal.

These are only two examples, and there are many similar inequities in this treaty process. The Nisga'a say that they practise the Nisga'a law, and yet they do not recognize and uphold the absolute essence of that law -- the decisions of the wilps and chiefs.

It is my opinion that this treaty has been structured by a dictatorship. Those who have concerns are left on the outside looking in. There is nothing in place to ensure that the future lisims governments are credible administrations, with proper protocols and equality rights.

I am not alone in these concerns. There are many like me who do not have access to the funds from the federal and provincial governments that the negotiators for this treaty received to make our concerns heard, making it look as if we all agree with this treaty process -- and we do not. Hence, our concerns are excluded. We are the poorest of the poor. As always, our concerns are not heard.

I would like to depart from the text and tell you that I am also here representing Frank Barton, who could not be here because he did not have the money to come with me. However, I do have his letter



confirming that I can represent him.

We the Nisga'a are a matrilineal society and it is quite evident that the negotiators did not make room for a female representative on the negotiating team, which defies the laws of our wilps and the Canadian Charter of Rights. My concerns are not only for myself, my wilp, and other Nisga'a women, but also for other First Nations women who are likely to suffer under similar provisions in other treaties. I worry about the loss of fundamental gender equality and other rights provided by the Canadian Charter, the Constitution, and common law.

My late husband was Judge Anthony Robinson, who was one of the plaintiffs in the Calder case. His and my determination at that time was never to surrender Kincolith Ango'askws and our lands to achieve this kind of treaty.

The potential harm, which extends to the termination of my wilp, leads me to ask that this treaty first be reviewed by the courts before it is implemented. The court cases of those who feel their lands are infringed upon should be heard before the final decision is made. This is only fair and equitable.

There are many other deficiencies that need to be reviewed and rectified before Royal Assent is given to this treaty. I seek a fair, equitable and just decision from the Senate. This is a request from me and the wilp that I represent.

At this time, I would like to express my gratitude and thank the committee for giving me time to express my concerns, the concerns of Wilp Git Gingolx, and for listening to the plight of the many who have been left out of this historic process.

The Chairman: Thank you very much for your evidence.

Senator St. Germain: Do you want Mr. Barton's letter to become part of the record?

Ms Thomas: Yes, please.

The Chairman: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator St. Germain: How many people are in your particular wilp?

Ms Thomas: Our wilp is constantly increasing.

Senator St. Germain: I noticed that.

Ms Thomas: At this moment, I can probably say approximately 600, and that is only the one house.

Senator St. Germain: Have you filed suit in the courts in regards to your grievances? Have you taken legal action?

Ms Thomas: Yes, and I am tabling for the Senate the statement of claim.

Senator St. Germain: On the question of women, you are correct, I have not seen many around.

Ms Thomas: There are none.

Senator Grafstein: I see a lot of women around.

Senator St. Germain: I mean with the Nisga'a. Is there a member on the team who represents Kincolith?

Ms Thomas: I feel that the chiefs and councillors from each of the bands are wearing two hats, and I



think this is a conflict of interest. There is supposed to be one, but I do not see him here today. I do not know the reason for that. There are no women on the negotiating team.

Senator St. Germain: You brought up the question of how this new government will be held accountable. It is a concern that many of us have had, and I addressed this in my initial speech in the Senate. We often hear that this compares to a municipal system and that transfer payments will go to these people, but under a municipal system, since the municipality is a creation of the province, if it is misbehaving, it can be denied funds or the act that created it can be revoked. In this case, by contrast, we are creating something that cannot be changed other than with the approval of the three parties. We are virtually casting this in stone. As I have said, I have no reason to distrust these people, they are excellent, but it is what happens down the road that creates the problems.

Is one of your concerns that there will not be any accountability to the rank and file in the Nisga'a nation, and that people like you, who are possibly in outlying areas, will suffer even more because of the inability to properly represent yourselves at the government lisims?

Ms Thomas: You took the words right out of my mouth.

Senator Andreychuk: How many wilps are there in the Kincolith area?

Ms Thomas: There are four clans and there can be two, three or four wilps in one clan.

Senator Andreychuk: Do they all feel as you do? Have you had discussions?

Ms Thomas: The majority do, but they are afraid to speak up. They are not like me.

Senator Andreychuk: I should know this perhaps, but will all the Kincolith lands then be under the jurisdiction of the Nisga'a treaty or are some outside?

Ms Thomas: The only lands that Kincolith will receive are the lands they are living on right now. There is no room for development. We went into this treaty with 42 reserves. From what I understand, the Upper Nass has been increased by 23 reserves and Kincolith has 19 fee simple lands that can be bought and sold. Once we go broke, they can sell those lands and we will not have anything left of the Kincolith lands.

Senator Andreychuk: Are you saying that your lands are not part of the Nisga'a lands and that they are only represented in the fee simple portion?

Ms Thomas: We are not in the core land. The others were put into fee simple land.

Senator Andreychuk: If we were to trace all the Kincolith bands, would we have to look at these fee simple packages?

Ms Thomas: Yes.

Senator Andreychuk: For further clarification, none will be outside the Nisga'a agreement? That is to say, geographically, none are left to negotiate or dispute?

Ms Thomas: Once the treaty is signed, there is nothing to negotiate.

Senator Andreychuk: They are all inside the tent?

Ms Thomas: That is right.

Senator Andreychuk: Do you know how many people in your wilp voted?

Ms Thomas: That is one of the discrepancies that I feel is wrong. According to the records, we are 6,000



Nisga'a; 5,000 voters. There were 2,395 who registered to vote. I believe that 2,605 voted from that number. At one time, we were told that those who did not vote would be counted as a "no" vote, but that did not happen. A lot of the Kincolith members are outside the village right now, either in employment and/or getting an education. Those who were in Kamloops, Prince George or Vancouver Island did not receive any information about the vote. Therefore, they were left out. Some of them are from Kincolith. As a matter of fact, perhaps the majority of them were.

Senator Andreychuk: With respect to these new governmental structures within the Nisga'a, do you know if any of the Kincolith have been approached to be part of the formulation establishment and to be members of these panels?

Ms Thomas: We are quite a distance from Aiyansh, where Government House will be situated. We are right at the very mouth of the Nass River. That is why I said we are distinctly different. We are seafaring people who eat all the different seafoods found in the Upper Nass. The fishers must do a lot of travelling, and I presume that is why a representative from Kincolith is not here.

To answer your question, I believe that some are included in the membership of some of these institutions, but it is very difficult to take part. Kincolith can only be reached by air or by water.

Senator Andreychuk: Finally, did you approach the federal government or the British Columbia government at any time, protesting the process and the procedure?

Ms Thomas: Yes.

Senator Andreychuk: What response did you get?

Ms Thomas: We approached the provincial government before the agreement was passed. When we approached them, they pushed it through. We sent letters to the ministers in Ottawa, at their offices in the Parliament Buildings, and we were referred from one person to another. We do not have the kind of funding that many other Nisga'a have. We do not have a loan from either the federal or the provincial government to travel. That is the why we have not been heard.

Senator Grafstein: You said that you protested. How have you protested to the provincial government?

Ms Thomas: We have written letters. As a matter of fact, I have all the letters that we wrote, for example, to the Minister of Aboriginal Affairs, and so on. We have tried every way to be heard -- not only by the provincial government but also by the Nisga'a themselves. We tried to tell them that we do not want to lose our lands, but it is my understanding that Kincolith will always be outvoted. We have letters as proof that we have written to these people.

Senator Grafstein: You have protested to the provincial government and you received no response?

Ms Thomas: Yes, Frank Barton received a response from Ujjal Dosanjh, when he was the attorney general. He said that if Mr. Barton found there was any criminal negligence, he should go to the RCMP. Mr. Barton did, and it is still in the hands of the RCMP in Prince Rupert.

Senator Grafstein: About what, the electoral process?

Ms Thomas: That is part of it, yes.

Senator Grafstein: What steps did you take to protest to the federal government?

Ms Thomas: We wrote letters to them. We could not travel. It was too expensive.

Senator Grafstein: I understand. That was to whom, to the minister, Mr. Nault?

Ms Thomas: To different ministers, yes.



Senator Grafstein: You received no response from them either, I take it?

Ms Thomas: The responses were quite curt. They referred us to another department. Frank Barton has all those backup letters, but unfortunately, he is not here.

Senator Grafstein: This is the first time you have been in court on this issue?

Ms Thomas: For me, yes. Frank Barton and others filed a claim against the Nisga'a Tribal Council, which was heard in Kamloops.

Senator Grafstein: What happened?

Ms Thomas: The judge said that the Nisga'a Tribal Council had already spent a lot of money and there was nothing that they could do. Also, they did not prove that there was anything wrong. Not too long after that, James Robinson and Frank Barton received letters from the Nisga'a Tribal Council asking them to put on a feast, disrobe in front of the public and bathe. That is their way of inflicting shame on those who took them to court.

Senator Grafstein: Let me understand your rights as they presently exist and as they will exist. You are a Nisga'a?

Ms Thomas: Yes.

Senator Grafstein: The 600 people in the four clans that you mentioned as part of the Kincolith are all Nisga'a?

Ms Thomas: Yes, but first we are Git Kincoliths. We come from Kincolith.

Senator Grafstein: Will you be able to vote under the new governance provisions?

Ms Thomas: We will be able to vote. The irony, however, is that there are three other villages in the Upper Nass that will always outvote us. It does not matter what we do. We have been classified as the dissidents.

Senator Grafstein: You have the right to vote, but you say you will be outvoted because of your location or different positions on various issues; is that right?

Ms Thomas: No, it is a case of the numbers. The three Upper Nass villages will always outvote Kincolith no matter how we look at it.

Senator Grafstein: You would have the right, if you could persuade others to be part of the governance structure, to be a member of the government?

Ms Thomas: If it was a free vote, it would be possible, but it is not a free vote. Each reserve chooses its chief and council and they are the ones who automatically become part of the NTC.

Senator Grafstein: It is block voting, something with which we are familiar in other places.

Thank you, witness.

Senator Sparrow: Your comments illustrate that it took a great deal of courage for you to appear today. You referred to the fact that there are many in your 600 who have shown -- and you did not use the word "intimidated" -- signs of being intimidated for taking a stand in opposition to what is happening. Can you explain some of the repercussions that you have faced or which you or your people are afraid of facing?



Ms Thomas: To be honest with honourable senators, it took a great deal of courage for me to stand up for the rights of those who have not been included in this process, especially for my people in Kincolith. They feel intimidated. We had a meeting in Kincolith and we were going to withdraw from this treaty process. People put forward a resolution whereby they would withdraw because they felt they were losing too much. We were meeting as Kincolith citizens. The Nisga'a Tribal Council then came to Kincolith, and although I am not sure what happened, I understand that the council, under much pressure from the NTC, withdrew the resolution. The resolution was put forward by the people of Kincolith, not by the council. They had no right to withdraw it. It belonged to the people. It still has not gone back to the people to this day. We would like to see it come back to the people.

Senator Sparrow: What is the answer to your problem? Is it that the agreement as proposed be dropped? What changes do you want to see in that agreement? Would you rather go back to the status quo? If things were to remain as they are, do you see a future for your people?

Ms Thomas: I do not want the status quo. I would like to see changes. As I said earlier, we participated in the first court case, but it was not to give away our lands, especially the Kincolith lands. I would like to see this process delayed. We have no alternative but to go to court. There is no other way at this very late date.

As I said earlier, we are the poorest of the poor. It will be a miracle if things change. I realize my appearance today might not change anything for the senators. However, on the other hand, I cannot see us working under the Department of Indian Affairs, because we were suppressed under that system.

I feel that the only thing left is to bring this before the courts to be determined.

Senator Sparrow: You are suggesting a delay. What would the delay accomplish? What would be the benefit of a court case to your 600 people?

Ms Thomas: Hopefully, senators will look at this a little more deeply because our side has not been heard. Those who disagree with the process should be heard. The only thing I can see is that the delay would help us bring out a lot of these discrepancies. The court case, of course, would say, one way or the other, what our rights are. I know my rights and I am a Canadian citizen. However, as I see the situation today, the alternative to what we have been trying to do all this time is to go to court. Hopefully, they will listen to our concerns and define what our rights are as far as this treaty is concerned.

Senator Sparrow: Do you mean including land as well as other issues?

Ms Thomas: Yes, that is right.

Senator St. Germain: When the Nisga'a Tribal Council came to Kincolith, were you actually there when the resolution to remain outside the agreement was withdrawn?

Ms Thomas: When the resolution was read to the people of Kincolith and the Nisga'a Tribal Council, two chiefs stood up and said to the people, "If any of you feel, as I do, that we are losing too much of our land, please walk out with me." The majority of the Kincolith people did just that. The only ones left, those who were in a conflict of interest, were members of the general executive council. They voted to become the council of the village and part of the Nisga'a Tribal Council. The only ones left were the elected chief and council, and we all walked out.

Senator St. Germain: How many were there approximately?

Ms Thomas: There were quite a few who walked out. During that time, many people were brought into the back rooms to pressure the councillors. They told us later that they were taken into the back rooms and told to withdraw the resolution.

Senator St. Germain: Thank you, Mr. Chairman. That is excellent evidence.



The Chairman: For clarification, you were present at that meeting where Chief Robinson rose and asked members to walk out with him?

Ms Thompson: Yes. I walked out with him.

The Chairman: Thank you for your evidence. It is much appreciated.

Ms Thomas: It is unfortunate that I cannot sing with my drum because I did have a song for you.

The Chairman: No, no. Our rules state that there must be no placards, no flags, no demonstrations, just evidence. I don't want to abuse those rules.

Senator Sparrow: If it is a short song, we should hear it.

Senator St. Germain: We have done it before.

Senator Andreychuk: When this committee travelled to conduct hearings, we always had ceremonial input.

The Chairman: We can always vary our rules by practice.

Senator St. Germain: Go ahead, if you wish to sing.

Senator Sibbeston: Yes, sing us a song.

Senator Andreychuk: Will we hear from Mr. Monahan?

The Chairman: If Ms Thomas would excuse us for a moment. Mr. Monahan does not wish to speak and has asked that his evidence before the House of Commons be taken as read. He and Justice Estey served in the same law firm and he felt that it was not appropriate for him to appear.

Senator Andreychuk: In other words, he has withdrawn. You have given me the reason; they were in the same office. It appears, therefore, that he has deferred to Mr. Estey.

The Chairman: No, he is not deferring to his arguments.

Senator Andreychuk: I do not know that because he is not here to tell me so.

The Chairman: I am telling you that he advised me that he would like us to take his evidence as given in the House of Commons as evidence before this committee.

Senator Andreychuk: Are we going to do that?

The Chairman: Yes, of course we will do that. I intended to speak to that at the end of our hearings, rather than get into procedural discussions at this stage. I am trying to accommodate the witnesses. There are time schedules and airline flights to be considered.

Senator Andreychuk: There is no cross-examination.

The Chairman: You give it the credibility you wish to give it because there is no cross-examination.

Ms Thompson, please proceed.

Ms Thompson: Thank you. This song was composed after the agreement in principle was first reached. It states exactly some of the things that I expressed today. We will lose our ancestral lands. I think of my great-grandfather and great-grandmother, my uncles' hunting grounds, my mother's stories.



Our negotiators were paid a lot of money and now we will lose our lands. What will happen to our children? Our great-grandchildren will be no more. In Nisga'a, there is a word, ayuu'waa, a term of distress. If an accident happens, we say ayuu'waa. If something is going wrong, we say ayuu'waa. This is my song, and it is called Ayuu'waa.

[Witness performed song in native language.]

The Chairman: Our next witnesses are from the Nisga'a Tribal Council. They are appearing again with a supplementary submission and to answer your questions resulting from evidence you have heard from other parties.

Dr. Joseph Gosnell Sr., President, Nisga'a Tribal Council: Mr. Chairman, we will not read our presentation into the record, recognizing that time is limited and that we have provided our views and our thoughts in other submissions to this particular committee.

I should like to start from the back, from the tail end of the hearings that we just witnessed here and heard within the last few minutes. A note was passed to me, and it states, "If this is a matriarchal society, where are the women on your committee?" I wish to respond, as briefly as I can, to the question that was posed.

Over the many years, we have had women who have sat on our respective band councils at the will of their constituents. They are voted in and out just like members of the House of Commons, members of federal and provincial governments or any governing body. It is at the will of the electorate. We do not just appoint people at will. It does not happen that way. However, we do periodically have women on our band councils.

We have a majority of Nisga'a women who operate our Nisga'a Valley Health Board, and I am very pleased with their participation within our structure. In School District 92, Nisga'a, the majority of not only the teaching staff but the personnel who operate the school district are women. The personnel on each of our respective band councils, and there are four in the Nass, are mostly women.

One of the most important historical events that happened in the history of the Nisga'a nation was the ratification vote of the treaty. We set up a separate committee to oversee this very important aspect of the work that was done. That committee was formed not by the Nisga'a Tribal Council but by names that were submitted from each of our four communities and three outlying locals. I am very pleased to say that the majority of that committee were women. The commissioner who looked after the entire process was a woman. Her co-chair was a woman. I am pleased with the participation of Nisga'a women on the things that we do within our society.

Mrs. Thomas is quite correct. Frank Barton did approach the RCMP with allegations that fraud was taking place within the Nisga'a Tribal Council. The RCMP from the Prince Rupert detachment reviewed the documents that he had submitted and came to the conclusion that there was nothing amiss. We have a letter to that effect. The allegations that were made by Mr. Barton were dismissed by the RCMP. If you so wish, we can provide you with a copy of that letter.

I must correct Mrs. Thomas in one of the most important requirements of our culture. When a wrong has been done, an apology is required. We do not oversee that. That is not handled by the executive board of the Nisga'a Tribal Council. We have a committee that oversees and interprets the laws of our people. They clearly indicated to Mr. Robinson the committee's view of what had transpired and what he had to do under the laws of our nation. There was no such thing as requiring him to be disrobed in public to show the shame of the man. An apology would have been sufficient. I believe things here within this committee room are being exaggerated.

If there is anything that I miss, Mr. Chairman, my colleagues will fill in any other aspects. We have set out many times, not only to the standing committee here but to committees in the province of British Columbia, the views and the comments of the Nisga'a nation. We have made submissions to you, and we will not regurgitate or repeat those submissions that we have provided to you. I am sure you can read



them and reread them at your pleasure.

March 22, 1996, is the anniversary date of our signing of the Agreement-in-Principle in the city of Vancouver. Our fourth anniversary date was yesterday. It has been four years since we signed that historic document in Vancouver. Within that four-year period, up until today, we have heard many views from people from all walks of life. We heard some of them over the past few days: judges, mayors, and ordinary people from all across this country. My colleagues and I go on television and radio talk shows. We do interviews. We speak to universities and colleges and high schools to try to get our story across as to what this treaty means for the future of the Nisga'a nation and to move away from this Department of Indian Affairs rut that we have been in for over 130 years. We are trying to get out of that. We believe that the contents of this treaty over a period of time will enable our people to do that.

Few people are aware of the compromises that have been made to enable us to be seated here before you in the very last stages, requesting the final approval of our treaty -- compromises that we made to be able to be seated here before you. Hopefully you are the last group that we will sit before. You will make a determination based upon what you have heard and the evidence provided to you as to whether or not this treaty deserves your approval. You can do either one of two things. You can approve this treaty and send us on our way to, in my view, a brighter future, or you can say no to this treaty and we will remain under the Indian Act. That is what you can do. Our future literally is in your hands. You will make that determination based upon what you have heard.

I indicated the vote that was taken, and we have provided you with the results of that ratification vote. Collectively, the Nisga'a nation made a decision to accept the contents of the Nisga'a treaty and the Nisga'a constitution. That is what they did. I will not tell you what the numbers are, because you have it somewhere in your possession.

We did not force people. We did not go and solicit votes. We indicated very clearly, "You will make that decision yourself based upon what you think this treaty will do for us." They did that, and the majority of our nation accepted the contents of the Nisga'a treaty along with the Nisga'a constitution. Certainly, as we have heard here this afternoon, there are those individuals who hold very strong views, and they express those views and comments in whatever shape or form that they will. However, at the end of this exercise, honourable senators, the will of the majority of our nation must be respected -- the will of the majority, not the will of the few.

I believe that, if the vote had turned out the other way, if there had been a total rejection of the treaty, the negotiating team would have been given instructions to take a different route. Such was not the case. We were given instructions to proceed and to finalize the treaty, which we have done.

During the vote, federal and provincial representatives were also present to ensure that everything was done above board. There were no underhanded happenings that occurred. How could they occur? The process was overseen by representatives from Canada and the Government of British Columbia.

I shall now turn to the subject of minority rights. Much has been said about the minority rights of those individuals who will work within our communities following the effective date. At the last committee meeting that we attended, I listened to Senator Grafstein. He said that never in the foreseeable future could that minority ever overwhelm the majority. This is a question of minority rights.

Mr. Chairman, my views differ from those of Senator Grafstein. History has taught the aboriginal people across North and South America well. I recall that several centuries ago, 500 years or so ago, a group of so-called explorers, the so-called discoverers of our lands, stumbled upon North and South America and they ventured onto the shores of this great country of ours. I believe that the views of the aboriginal people then were the same views that were expressed by the honourable senator: we would never be overwhelmed by the people coming off those ships. However, here we are, in the year 2000, 500 years after the discovery of North and South America and we are completely overwhelmed. I need not remind you that Statistics Canada indicates that we form 2 per cent of the population. We are completely overwhelmed in our own country.



That is what we fear, honourable senators, with respect to the total recognition of minority rights within our lands. Aboriginal people of both North and South America paid a devastating price for this march that we know today is a march toward progress. We paid a terrible price for that.

Why have we not gone that extra distance the honourable senator indicated? Why did we not go 100 per cent and grant everyone within our lands the right to vote and participate in our government? I just indicated to you one of my views. However, by way of comparison, would any one of you seated across the table in this room allow strangers or individuals who stay with you temporarily to decide how your family's internal assets would be handled? Would you do that? That is the problem that faces us: people who come into our communities maybe for a year, two years or three years and then they are gone. Would we allow that to happen? I ask you the same thing: If you were in our shoes, would you do that? Would you allow someone to handle your family's personal assets? I do not think so.

Honourable senators, we left the door open for the government of the future to have the ability to make a decision after reviewing the situations of some of our people who have been married to non-Nisga'a; they can look at how well the non-Nisga'a have fit into our society, how well they have abided by the laws of our people and have participated in our culture. They will have the ability to grant the right to those people at some time in the future. I cannot make that determination. It is not for me to do that. I will leave that topic at this point; I am sure there may be further questions.

I shall now turn to the overlap situation. All sides have expressed their views with respect to the situation that faces us. Some honourable senators may be aware of what the federal requirements were to deal with the so-called overlap situation.

Mr. Chairman, after hearing some of the comments that were made yesterday, we categorically reject the accusation made that we misled or that we acted in bad faith to our neighbours, to the House of Commons and to this Senate. We reject that sentiment outright.

I wish to respond to a remark that was made with respect to one of the documents that were printed a number of years ago under the heading "Lock, Stock and Barrel." My late brother James had a role to play in that, because that was a quotation he said during the constitutional debate quite some years ago. That is not the only document that we have. One of the requirements of Canada, right at the outset, before negotiations began, was that we must do a land use and occupancy study. We had to prove that we owned this land. We did that. We have volumes and volumes of the land use and occupancy study that proves that the land we talked about belonged to us.

There have been several references to court cases of the future that could or may possibly be launched against us. I wish to point out very clearly that we, too, are prepared to go to court based on the information we have now compiled and have in our possession in the land use and occupancy study.

Glen Williams stated yesterday that their claim is unproven in court. I would have to agree with the man. A requirement of the Delgamuukw decision is that a group laying claim to territory must prove exclusive use and occupancy with other tribes totally locked out. No doubt, some time in the future we may get into that situation and we are prepared for it.

Representatives from both Canada and British Columbia were present when we agreed to utilize the services of a mediator. We have that on paper and we are still prepared to stand by that statement, provided certain conditions are met.

It was also stated yesterday that the offer Canada and British Columbia made to our neighbours the Gitanyow were the crumbs that fell off the Nisga'a table. In my view, that is false. You may be aware that a cost-sharing formula was initiated by both the Government of Canada and the Government of British Columbia with regard to how much land tribal groups will get and how much cash transfers will be made. The formula is based on population.

The opening paragraph of the 1913 petition says that we will decide the terms and conditions upon which we will deal with our territory and that, if certain conditions were met, we would take a



reasonable and moderate position. Having fulfilled that commitment made by our forbearers, we are attacked from all sides. Some people said that the Indians were getting too much land and too much money. Other said that we were not getting enough. Still others said that the situation was unconstitutional. The courts must decide on this.

We hear threats of violence and war, even here in this Senate committee room. I remind honourable senators that we live not in the 18th century but in the 21st century, and the rule of law is applicable to every citizen of this great land.

Mr. Chairman and honourable senators, we negotiated the Nisga'a treaty in good faith. Are the rules to be changed by the Senate at this late hour? Will the goal posts be moved once again after this 25-year process?

We must all recognize that the Nisga'a treaty is not a perfect document. The Senate gives sober second thought to legislation that emanates from the house next door. Can you show me a perfect piece of legislation, either provincial or federal? Can you show me a perfect international treaty? There are none, just as this treaty is imperfect. However, we agreed to its contents. Our people voted in favour of it. That is what negotiation is all about. Compromises must be made at the negotiating table, and that is precisely what we have done.

Mr. Edmond Wright, Secretary Treasurer, Nisga'a Tribal Council: Honourable senators, I have been involved for quite a number of years with the Nisga'a Tribal Council. I was first involved as an elected trustee in the early 1970s and have been involved as an elected member of the Nisga'a Tribal Council continuously since then.

It has been asked why certain individuals from some of our villages are not here. Our group decided that the three representatives who are elected by the entire nation would attend here to make the presentation before you. Next week and the week after, we will bring four elected people from the villages with us. We have, as well, brought a couple of our very senior people who have been involved in this for many years.

I am proud to say that this spring we will have the forty-third annual assembly of the Nisga'a nation. That assembly rotates among the four villages and the two urban locals that are near the villages, Prince Rupert and Terrace. This year the assembly will be in Prince Rupert. The executive members participate in those assemblies only when asked. The grassroots people give us direction there. We play no major role. We are simply part of the membership.

I wish to touch on some issues that were dealt with yesterday. Spokespersons of the Gitksan and Gitanyow Hereditary Chiefs continue to assert that the Nisga'a treaty will somehow infringe on their rights. We do not believe that is true.

On November 25, 1999, we made a supplementary submission to the House of Commons committee after our initial submission to that committee on February 22. We stand by that submission.

As well, we rely on the chairman's statement that this committee will not be playing a dispute resolution role.

The Chairman: I said that we are not mediators, arbitrators, judges, or a dispute settlement institution, although would love to facilitate a dispute settlement.

Mr. Wright: We want to state to the committee that the Nisga'a did agree in 1998 to utilize the assistance of a federally appointed mediator to help resolve the dispute with the Gitanyow. The details are in our November 25 submission. We look forward to possibly continuing with that process.

One of the obstacles that we had at that particular time when we broke that off was that the Gitanyow had not yet received an offer from Canada and British Columbia. They now have received an offer, and most likely they will be having discussions. When we are sure of what rights and jurisdictions they



would have, that would facilitate the talks we would have in mediation. We will stand by our word that we wish to continue with that if we are able.

There is another issue that sometimes infringes on this process, and that is legal actions that are taken by the parties that I have mentioned. It is very hard to try to have mediation and have an exchange of information when courts are also being used. Even though I stated that we do not want you to rule on any disputes, I wish to let you know that, as I have stated, I have been involved with the Nisga'a since the early 1970s.

Yesterday, I heard a fourth description of a southern boundary of the Gitanyow. They told us yesterday that they owned a territory 800 metres below Kinskuch. That is the fourth description that I have heard over the past 20 some odd years. The first description I heard, which certainly hurt my feelings way back then, was when they said they owned up to the mouth of Sgaskinist. The Sgaskinist is a creek that is owned by our president. It is his house territory. I reacted strongly to that because my father was in his house. I remember that area as a child. The second boundary that I saw over these last 20 some odd years was just north of Ts'imanwihlist, which is at the mouth of the entrance of the first canyon. It was halfway up that first canyon. I have a copy of that map at home. Then the eight chiefs signed a letter to us and told us that their boundary was right at the mouth and including the Kinskuch River, which we abided by. Yesterday I heard it was 800 metres below it.

Over the years we have developed maps. We were one of the first aboriginal groups to have a GIS process. We can make pretty glossy maps, too. We choose not to do that because we do not want you to be dealing with these issues. We have a process where we would like to deal with that.

Again, I want to mention that we believe, although it has been rejected by our neighbours, that paragraphs 33 to 35 of the general provisions will take care of the problems in the disputed area. Also, it is very clear through the submissions of Neil Serritt and the Gitanyow Hereditary Chiefs that they do not want us to have any rights in any of their area.

I want to go a little further beyond what our president stated when he described Delgamuukw. That case also spoke of "shared exclusivity," which is a funny term. How do you have shared exclusivity? I think they meant that we shared the area, and that is what Delgamuukw said. There is a lot of that all over British Columbia and all across Canada.

It is just not right that when we sit down to mediate or discuss it is all or nothing for the other sides and nothing for us. We have rights, too, and we know that. After all, our position has been very consistent since the coming of the surveyor. We have not deviated at all. We have been consistent and have gone on and on, as our president stated, very patiently.

The areas that they are very concerned about have been mentioned by others. They are non-exclusive hunting and fishing rights. They are really rights for our membership. There were calculations made by DFO and Fish and Wildlife British Columbia that there would be enough for everyone, for the non-aboriginals and the aboriginals who have claims there. A formula and a rationale were developed for allocations in order to accommodate everyone. That is very important to note.

The Gitanyow have claimed that we have five fee simple areas in their area. They are very small, as we state in our other submission: 1.5 square kilometres in total. There are many other non-aboriginal fee simple sites throughout that whole area, but somehow if some aboriginals get something the other aboriginals get mad at them. If the white man gets it, it seems like we are quite content. There are many up there who feel that way.

We still believe that we are the owners of the entire area that we have set out, as our president stated. The Gitanyow and Gitxsan believe that there are portions of their territories in the areas that we claim. That will hopefully be resolved in the future.

We want to coexist. We started a process with Gitanyow quite a number of years ago without any outside interference. We tried to get a memorandum of understanding to give them fishing rights so that



younger people and others would not misunderstand the relationship we wanted to strike with them. Even though they were not at the stage of the treaty talks, we were close to the AIP stage. We knew where our lands were. We said that we had no problems if others wanted to come onto Nisga'a lands to hunt and fish. We offered that they could set up their fishing camps on the boundary. That offer was rejected. We hope to continue to do that. We want to coexist; our people have coexisted a long time.

I noted with great interest that you did not question the model that I heard the Gitanyow and the Gitksan representative Neil Sterritt saying yesterday. I think he was telling you that they had a different model. I did not hear anyone follow up and ask what was the model. We heard them state earlier that they would prefer a lengthy process of reconciliation, a process that would take 100 years. We are very different, of course; we want to go on with the agreement that we have concluded with Canada and British Columbia.

It is not something that is new. Four years ago we completed the Agreement-in-Principle. Canada and British Columbia joined us on January 12, 1976, and said, "Let us now begin." Two months later, they were saying that they did not mean it, that they just wanted to be observers. But we have continued. We have worked a long time. Many people have scrutinized the document, and we want to continue with the document.

Mr. James Aldridge, Legal Counsel, Nisga'a Tribal Council: Mr. Chairman, the executive has asked me draw your attention to a couple of things from the previous submission. You have indicated, Mr. Chairman, that the submission entitled "Facts about the Nisga'a-Gitanyow Dispute," filed originally with the House of Commons, has now been distributed to senators, and it speaks for itself. Due to the lateness of the hour, it will not be necessary to go through that, but we would implore senators to review that document in light of the evidence of the last few days because, in the view of the Nisga'a, it provides a complete answer to many of the things that you have heard.

However, there are two things from that document that I wish to draw your attention to specifically. If you do not have it, that is fine, I will read it. The first thing is something that Senator St. Germain has referred to frequently; accordingly, it is incumbent upon the Nisga'a to respond directly.

The allegation has been made repeatedly, as recently as last night -- and it has been referred to several times today in what Senator St. Germain has been told -- that, when the Nisga'a went to the B.C. Supreme Court in 1968 in the Calder case, their claimed territory was much smaller than what they subsequently told you is the true size of their claim. That is simply incorrect. It is necessary for honourable senators to be aware that the statement of claim in the Calder case, way back 32 years ago now -- and I might say that predates my involvement with the file -- quite clearly set out the metes and bounds of the Nisga'a traditional territory verbatim from the 1913 petition. It was the entire territory as described in the 1913 petition, including all of the waters flowing into the Nass watershed. I am not quoting the petition exactly, but it is there for your reference.

There was indeed at that time, as there is now, a dispute between the Nisga'a and their neighbours, the Gitanyow. In order to avoid having that lawsuit turn into an issue between First Nations when the Nisga'a really sought to get a declaration against the Attorney General of British Columbia, the Nisga'a instructed their legal counsel, Tom Berger, to proceed on the basis of the undisputed territory only, for the purposes of that lawsuit only. We have attached a photocopy of the transcript of the trial. I know that some of you have this and I remember going over it with Senator St. Germain some time ago in his office. He will recall that Mr. Berger said to the court on the very first day of the trial:

My Lord, I should add in this connection that in the statement of claim, paragraph 8, I don't want your lordship to refer to it, is just simply an explanation... The plaintiffs have delineated the area that they claim constitutes their Nishga tribal territory.

That is the 1913 petition description.

The plaintiffs have delineated the area that they claim constitutes their Nishga tribal territory. The territory that they have occupied since time immemorial by metes and bounds, by reference to landmarks well known in that part of the North Pacific Coast. The area delineated by Professor Duff's map, signed



by my learned friend and by me, is a limited area and I simply want to say that the plaintiffs do not give up their claim to the larger area referred to in paragraph 8 of the statement of claim but are limiting their claim for purposes of this action only to the area delineated in the map.

The court responded:

Paragraph 8 does not coincide with the map, the map is smaller? As far as this action is concerned, I am examining the title to the area delineated on the map?

Mr. Berger replied:

Yes.

The court said again, so there would be no doubt:

For the purpose of this action the description in paragraph 8 is abandoned?

Mr. Berger replied:

That's right.

They then proceeded on the basis of the smaller map that Senator St. Germain has referred to, but it was absolutely clear on the record that that was for the purposes of that lawsuit only, while the plaintiffs retained the 1913 description as set out in the 1913 petition.

The second very specific point -- and this is not to understate the importance of the balance of the submission, which we implore you to read -- is one I raise because it was evident to us there was misunderstanding among certain honourable senators. Perhaps Senator St. Germain could do me a favour and make that map visible to all members of the committee.

Senator St. Germain: This was supplied to me by the department.

Mr. Aldridge: We have the same map and we will give the same statement. It is a departmental map but we believe it is accurate about these matters.

Honourable senators will note the dark green area in the lower part of the Nass River. That is Nisga'a lands. We must be careful of the use of terminology here. For senators' reference, it is at the very back page. You will see a larger example of that very large green area.

That is so-called 2,000 square kilometres of Nisga'a lands, and what is meant by that is the land that is owned as an estate in fee simple by the Nisga'a nation under the treaty. The large green area around the outside is what the Nisga'a assert is their traditional territory, and there are different lines on the map that show what the Gitanyow have claimed and what the Gitxsan and Tsimshian have claimed.

During negotiations prior to the Agreement-in-Principle -- and it is worth noting that this was back in 1996, some time before Glen Clark became premier -- the position that the Nisga'a had at the bargaining table would have had Nisga'a lands quite some distance further upstream into that part of the territory, which they believe is theirs.

On January 17, 1996, in a letter attached to the previous submission from them, addressed to the president, the Gitanyow Hereditary Chiefs said, among other things:

However, we are requesting your assurance by return letter that the A.I.P. will not encompass any territory or resources on the Nass watershed upstream of the mouth Kinskuch River.

The Kinskuch River is in fact the northern boundary of Nisga'a lands. As a result of that letter in which the Gitanyow said to the Nisga'a, "We want your assurance that you will not go upstream of the mouth



of the Kinskuch River," the Nisga'a decided, "Okay, let us make a decision and avoid the problem." Indeed, the northern boundary of Nisga'a land was defined as the mouth of the Kinskuch River. That is not to say that this was complete acquiescence to the request, because when the president wrote back in a letter dated January 29, 1996, the president advised the Gitanyow chiefs that:

Nisga'a Land, which is that portion of our traditional territory which will be wholly owned by the Nisga'a nation under the treaty, will not be located north of the Kinskuch River, nor upstream on the Nass River above the mouth of the Kinskuch.

Reference was made earlier today by Senator Lawson that suggested there was a massive grant of land in the disputed territory. It did not happen. In fact, as the president pointed out in his January 29 letter, there would be some non-exclusive rights of hunting and fishing upstream, and there would be a number of small fee simple sites. That is what the president assured them of. I do not suggest they acquiesced in it. The Nisga'a at least agreed to the Kinskuch as the border beyond which there would be no Nisga'a land, and that is the case today.

I will not address the proposed amendments that the Gitanyow chiefs put before you unless there is some serious consideration to be given to them or you wish to hear from us and ask a question.

The second part of the supplementary submission simply refers to the numbers on the Nisga'a support for the treaty. Senators should have received this press release, which provides a detailed breakdown on it. You will see for yourself when the statistics are in.

The next section of the supplementary submission deals with the topic of citizenship and minority rights. I do not want to repeat arguments made previously. This has gone around a great deal. I do not know if this next point has been made clear, so we feel that it is incumbent upon us to bring it to your attention. Parliament has already recognized use of the word "citizen" to refer to someone who belongs to a First Nation. This is not one of the things on which the Nisga'a are first.

The Yukon First Nations Self-Government Act, as passed by Parliament, including the Senate, provides that:

"citizen", in relation to a first nation, means a citizen as determined in accordance with the constitution of the first nation.

Section 8 of that act requires simply that a Yukon First Nations constitution provide for a citizenship code that includes the requirements for citizenship in the First Nation and the procedures for determining whether a person is a citizen. That code must entitle all persons enrolled to become citizens of the First Nation. The Yukon act does not require First Nations to grant citizenship to other individuals, regardless of residency or whether those individuals are affected by Yukon First Nations laws. The citizenship provisions of the Nisga'a treaty are virtually identical to those provisions, which Parliament has already enacted and which are in force today. We thought it was very important that senators understand that.

As others have said -- and, this is found on page 7 of the supplemental submission -- the starting point must be to understand that the primary function of Nisga'a government is to make decisions about Nisga'a peoples' shared assets. The land, the trees, the fish and the wildlife are owned collectively by a group. The primary function of the government is to deal with the group's own stuff. The point that the Nisga'a make -- and it has been made by others -- is simply this: Why would someone who has no share in those assets and someone who does not participate in the language and culture but merely comes to live there to work as a police officer or nurse or whatever for a period of time have a say on how those assets are distributed or managed or protected or used or sold?

We attempted to list the things that we say address minority rights. It would not be correct to suggest that the Nisga'a treaty does not address minority rights: it does. Whether it addresses them adequately, however, is something for each of you to consider and, ultimately, for whomever to consider. The treaty addresses minority rights first and foremost in the same way they are addressed by every other government in this country, and that is through the application of the Charter of Rights.



Forgive me if I do not voluntarily go into the argument about sections 25 and 35 and paragraph 9 and their application. You have heard it enough. I have been over it a million times. All I can say is that it applies. If anyone suggests that the Charter does not apply, then I challenge him or her to come up with a clearer way in which it can be made to apply. Some have suggested that, because of section 33 of the Charter, which refers to the House of Commons and legislative assemblies, the Charter prohibits itself from applying to other governments. With the greatest of respect, it does no such thing. The Charter applies.

The other limitations are set out in my brief. I will not repeat them, but I should like to draw your attention to the following: namely, the fact that non-Nisga'a do not have the right to demand Nisga'a citizenship had a consequence at the negotiating table. The consequence was the restricting of Nisga'a jurisdiction to Nisga'a citizens and Nisga'a lands in almost all cases. Where there are significant facts -- and they are unavoidable -- means of participation are provided for.

If the parties had gone the other way and said that every resident has the right to Nisga'a citizenship even though no ownership exists, Nisga'a jurisdiction would have been broader. That is to say, either we would have negotiated a broader set or we would not have been driven by government negotiators to narrow the jurisdiction as much as we did.

Everyone agrees with the fundamental principles of democracy. No one is trying to oppress minorities. We wrestled through what made sense to the three parties, after difficult negotiations. The governments negotiated the provisions that are there on behalf of their constituents; the Nisga'a agreed. It would be wrong to reopen the negotiations at this stage.

There is a page in my brief that deals with fishery issues. I will not read it, but it responds to Mr. Eidsvik's presentation. I hope it is clear that conservation is paramount here. The authority of the minister remains in place. We have given you the page, chapter and verse that applies. You should also be aware of a document that was tabled some time ago. It was a memorandum from me to the chairman, addressing the narrow technical legal issue of Magna Carta application.

The Chairman: That has been circulated to the members of the committee and we have it as an exhibit.

Mr. Aldridge: I now wish to comment on the big subject of Nisga'a government. We have a few comments about Mr. Estey's presentation this morning.

Concerning the Nisga'a government, we were here at the beginning and we made a number of points. We have read through the transcripts of what various people have said and, with the greatest of respect to all, we think there is still conceptual confusion about some very important concepts. Professors Ryder and McNeil also made these points last night.

It has often been said around this table that our problem is that the power is not delegated. If it were delegated, we would love that. However, it has constitutional protection. That set-up is in opposition. I implore you to keep the concepts separate. Delegation versus inherence is about the source of the authority, not about the protection of the authority.

An honourable senator said at one point that we decided not to give you the inherent right. With all due respect, I gasped when I heard that. Listen to the language. That is what the word "inherent" means. It means it cannot be given because it inheres. The point is simply this: Why is it that some people are so troubled by the concept that First Nations have a right to govern themselves that arises from their original occupation of this soil as organized society since time immemorial? Why is there an obsession that says that if it does not come from the Crown, it does not exist? Why would anyone say to a First Nation that, before a treaty, either they never had the inherent right to govern themselves, or they did have it and it was extinguished, or the price they must pay to enter into a treaty is to come before you and say, "Whatever we have had has been extinguished and in future all our authority comes from the Crown"? Why should that be the price of entering into a treaty?



With respect, the source of the authority is not really the important question. What is important is what senators have said is the other side: constitutional protection. It is not whether it is delegated or inherent. It is whether it is constitutionally protected. That seems to be the issue.

You heard from witnesses last night and this morning who seemed to think that constitutional protection of a right in a treaty to govern oneself shakes the fundamental foundations of Canada's constitutional structure. What is the assumption that is implicit in that? Is it that a fundamental aspect of Canadian constitutional structure is ultimately non-native governments running Indians' lives? That has been the case up to now as a matter of fact but not as a matter of law.

You need to understand that the issue of whether or not the self-government provisions would be constitutionally protected was specifically negotiated on the table. It was not something that came about by happenstance. We did not stumble or blunder our way into it. It was not done without a great deal of consideration and thought, not only by those of us who were federal, provincial and Nisga'a negotiators, but by the batteries of Department of Justice lawyers, Attorney General department lawyers, and whatever additional assistants they got and we got. This was looked at very carefully and compromises were made to achieve it. No one should think that it is possible now to deny constitutional protection without rejecting the treaty in its entirety. It cannot be done.

Senators are also, perhaps, being led to believe by the discussion that has gone on, or perhaps mistakenly believe of their own information, that there has never been constitutionally protected self-government before; we are the first. We tried to indicate in our previous submission that it is not a huge leap; it is an evolutionary step.

The court has ruled in a case that I refer to on page 12 of our supplementary submission about a band operating under the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, a statute enacted pursuant to the James Bay and Northern Quebec Agreement. The court said:

That being the case, it seems that the federal Parliament cannot adopt laws encroaching upon the rights conferred upon the Crees and the Naskapis under the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, without violating the Constitution. Such laws would be inoperative as they would be inconsistent with the rights guaranteed the Natives by s.35(3) of the Constitution Act, 1982 (s.52). Any change to the Natives' existing rights would be legal only if brought about by a constitutional amendment.

That decision, a Provincial Court decision, was referred to with approval in Tawich Development Corporation, when the Court of Quebec Civil Chamber referred to the earlier case and relied upon it in finding that a band exercising powers under the Cree-Naskapi (of Quebec) Act is not a municipality. The court said:

Contrary to municipalities, the Band does not exercise delegated, subordinate powers. It derives its powers from a treaty, i.e. the Agreement.

The James Bay and Northern Quebec Agreement was negotiated and agreed to back in the 1970s. What is the suggestion that this has never happened before? People have said many times, and I am sorry the Deputy Chairman is not here, "What about the Yukon? What happened in the Yukon? It is good enough for them."

Senators are perhaps not aware that the Yukon Umbrella Final Agreement and, hence, all the individual final agreements include this provision. I have taken the liberty of reproducing it in its entirety, and it starts on the bottom of page 12 of our supplementary submission: section 5.5.0 of the Yukon Umbrella Final Agreement, regarding Yukon First Nation management powers. I want to emphasize that the section you see on pages 12 and 13 is not from a self-government agreement. It is not from the Yukon self-government agreement. It is from the land claims agreement, and it says that:

...each Yukon First Nation...may exercise the following powers of management in relation to its Settlement Land:



To enact bylaws for the use of and occupation of its Settlement Land.

That is a very broad power.

...to develop and administer land management programs related to its Settlement Land.

That is also a very broad power. And that section provides further that each Yukon First Nation may charge rent or other fees and establish a system to record its interests. Since subsection 35(3) of the Constitution applies to the Yukon First Nation Final Agreements, those law-making authorities today have constitutional protection.

The point we are making is that the Nisga'a treaty should not be seen as a completely new initiative. It is the next logical step. The important difference between this and the previous agreements is the extent. All of the self-government provisions are in the land claims agreement with the Nisga'a.

I have sat here and listened to some people suggest that back in 1982 and 1983 it never occurred to anyone that protecting land claims agreements meant we would give constitutional protection to self-government agreements. It is astonishing for those of us who have been around as long as some of us have.

I had the privilege of attending my first meeting in front of a Senate committee in 1983 with the delegation of the Nisga'a Tribal Council. That was on September 22. We attended before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which was considering the motion to amend the Constitution to include section 35(3). Then, as now, I was privileged to be with the Nisga'a delegation as counsel. During that hearing, the Nisga'a delegation testified about what would happen. After describing the purpose of the Nisga'a land claims agreement, which was even then under negotiation, as a process to define the way in which Nisga'a aboriginal rights would be recognized in the future, the Nisga'a made it clear that self-government was one of those rights and that they would negotiate an appropriate governmental structure and relationship with the rest of the Canada. Of course, the amendment was made, and we respectfully submit that our treaty does what we said it was intended to do.

We were not the only ones to give that testimony to the Senate at that time. It was clearly understood that part of land claims agreements would be working out constitutional protection.

That leaves us here. When people, whether the witnesses last night or today, or senators, have said that they would be in favour of all of this if only self-government did not have constitutional protection, what they are really saying is that they want federal and provincial governments to be able to infringe on Nisga'a rights in a way that is not in pursuit of a valid legislative objective and is not justifiable in accordance with the honour of the Crown. In other words, they want governments to be able to infringe on Nisga'a rights whenever they decide to do so, without any requirement that they do so in accordance with the constitutional standards set out in Sparrow. Why would the Nisga'a or anyone else ever agree to that?

The Nisga'a believe, and it is a view shared by virtually every aboriginal group in the country, by the royal commission and by all the legal academics that you heard, that the inherent right of self-government is already in section 35(1). People might disagree with that view, but if you take it that that is a view held universally by First Nations, with academic and judicial support, why would they ever enter into an agreement in which they would give up that constitutional protection as the price of an agreement?

Senator Beaudoin is not here, but I was prepared to have a paramountcy discussion with him. It comes to the same point. I will simply say this: The notion that paramountcy amounts to an abdication, cession, transfer or reduction in section 91 and section 92 powers is wrong. Sections 91 and 92 remain intact. The treaty says it does not alter the Constitution of Canada.

Are there limitations on the exercise of section 91 and section 92 powers by virtue of the treaty? Of course, there are. There are limitations on the section 91 and section 92 powers by the fishing provisions,



by the land provisions, by the wildlife provisions. Your power has not been absolute since 1982. There are constitutional limitations on your authority.

However, the courts have said section 35 is not absolute. It is not like sections 91 and 92. Therefore, if governments within their valid areas of jurisdiction feel the need for disallowance, feel the need to say, "We know we agreed, Nisga'a, that your laws would prevail but we have changed our minds", pass the legislation. Say "Notwithstanding the Nisga'a treaty, federal law prevails in this instance."

That is a breach of the treaty. However, a breach of the treaty does not mean it is ultra vires, like sections 91 and 92. A breach of the treaty means that the Crown must show that it is acting in pursuit of a valid legislative objective in a manner consistent with the honour of the Crown and that it is justified. That is all.

When everyone says, "Today's Nisga'a leadership are wonderful folks, no worry about you, but we do not know about the rogues who might come in the future", the Nisga'a say, "We are getting to like you senators and the House of Commons pretty well, but we do not know about the rogues who will come in the future, too." The Nisga'a say, "Well, if the rogues appear and do something really wonky, abuse minority rights, attempt to do something so bad that the Crown needs the disallowance power" -- it is an analogy but a useful one -- "then act." If it is justified, it will be upheld. There is no cession, abdication or transfer. In light of that, what are we to make of the comments made by the former justice Mr. Estey and by Mr. Weston on behalf of Mr. Mel Smith?

The theme of the last two days seems to have been that the treaty is pretty good but you should not let it come into force for whatever reason was on the agenda of the particular witness who was speaking.

What are we to make of the suggestion of Mr. Estey and Mr. Smith, addressed at page 17 in our supplementary submission, that the implementation of the Nisga'a treaty should be delayed until the Supreme Court of Canada has ruled? That is a period of three years according to Mr. Smith and five years according to Mr. Estey. Five years would have the effect of a hoist, pending the outcome of the lawsuit commenced, ironically, by the provincial Leader of the Official Opposition, Gordon Campbell, and his colleagues.

The Nisga'a disagree profoundly with that suggestion. With the greatest of respect, it is somewhat distressing that Mr. Estey would make this suggestion at this late date, more than four years after the publication of the Agreement-in-Principle, more than two years after the Final Agreement, and as the last stage of parliamentary consideration is about to conclude.

It is not a new suggestion. There was nothing novel about it. The Senate should be aware that the court has already ruled on the effort by Gordon Campbell and his colleagues to have the court determine the validity of the treaty prior to its enactment. The court ruled that the litigation should not proceed until the settlement legislation has passed.

Echoing some of the comments made by Senators Grafstein and Beaudoin earlier today, I refer you to Mr. Justice Williamson's decision of February 1999:

Under our system of government, it is essential that the courts respect the right of Parliament and of the legislative assemblies to exercise unfettered freedom in the formulation, tabling, amendment, and passage of legislation. This obligation is no less than that of the duty of the legislative and executive branches to respect and defend the independence of the judiciary. These are matters fundamental to our democratic beliefs, our history and our constitution. They should not be impinged upon lightly, if at all.

The result is that the legislative branch must be given free reign to introduce bills and to explore in debate the ramifications of proposed legislation. Legislatures are, nonetheless, bound by the rule of law. Should they pass legislation which the courts subsequently find to be unconstitutional, they are bound to respect such a ruling.

The plaintiffs did not appeal that decision. With respect, you should not -- as Senator Grafstein pointed



out earlier today -- abdicate your decision to a court saying, "We are all right; you decide." You should not do through the back door something the courts have already rejected.

The Reform Party tried the same or a similar thing last spring. The majority of members of Parliament rejected it.

Senators should also know that, under paragraph 19 of the general provisions, it is provided that if, despite the view of the three parties, a court determines any provision of the treaty to be invalid, the parties will make best efforts to remedy the provision. The important point is that the provision is severable from the treaty to the extent of its invalidity or non-enforceability. The remedy of invalidity is not to set aside or suspend the whole treaty. You sever that which needs to be severed and carry on. Why would we need to wait for five years to have any of the treaty, if the remedy in the case of a lack of success is as I have said?

With the greatest of respect, I address the reasons advanced by Mr. Estey, and all we had before today was the news release, as reflected in his submission as well. With the greatest of respect to someone of his stature and seniority, it appears to us that his arguments evince a lack of accurate understanding of the treaty and of the nature of the constitutional protection afforded by section 35 of the Constitution Act as that section has been interpreted in the last 10 years.

The committee should note that while Mr. Estey, we understand, met with the so-called CANFREE organization, a group apparently organized to oppose the Nisga'a treaty, he at no time made any effort to contact the Nisga'a Tribal Council to discuss his concerns or to hear our side of the issues. Of course, if he was appearing as counsel for CANFREE, why should he meet with us? However, I was left unclear as to his status as counsel. I did not meet with them, either. If Mr. Estey had heard our side, we would have explained to him that the Nisga'a treaty can in no way be construed as creating, in his words, an "independent state." I say with respect that his use in his submission of the phrase "creating an independent state" is so over the top as to make one wonder whether any regard was paid to the clear contents of the treaty and so on. These matters have all been discussed.

When Mr. Estey appeared before you this morning, and I believe when Mr. Weston spoke on behalf of Mr. Smith last night, the constitutional orthodoxy, if I can use that term, was advanced as follows: All legislative jurisdiction is exhaustively distributed between the federal and provincial governments under sections 91 and 92 and nothing is left over. Sorry, First Nations, but when the Fathers of Confederation got together in 1867, all the powers got split in half. We were not thinking about you; there is none left over. How about a delegated power?

That is the constitutional orthodoxy. It is wrong, with respect. The British Columbia Court of Appeal actually ruled just that in *Delgamuukw*. The Supreme Court of Canada set that decision aside. The Supreme Court of Canada did not make a final decision. As Professors Ryder and McNeil pointed out last night, you cannot deal with the right of self-government in excessively broad terms. That means you cannot prove it but you cannot deny it either.

They set the Court of Appeal decision aside. The Court of Appeal ruled -- I repeat for emphasis -- exactly what Mr. Estey said, and the Supreme Court of Canada set it aside and said to go back to trial and start again. The professors last night told you the challenge that is then presented to First Nations: having to prove each power one at a time.

The Campbell case is scheduled to commence on May 15, 2000, a little over six weeks from now. The process of exchanging documents between the parties has already commenced. Mr. Justice Williamson said he would hear this case as soon as possible after the bill is in force or proclaimed.

That hearing is going ahead on May 15. We do not need to suspend anything or wait. These arguments will all be made, and perhaps others, in front of the Supreme Court of British Columbia, starting a month and half from now if the bill has been passed. The courts will hear the arguments and make decisions. In the meantime, it would be completely unjustifiable to impose the financial and other costs of another five years' delay on the Nisga'a people.



This situation is a little ironic. Over the last umpteen years the courts have said, "Negotiate, do not litigate; these problems are not appropriate for judicial resolution." The Nisga'a did negotiate. The Nisga'a have been at it since 1976. They have played by the rules of the game as those rules were dictated to them. Now, on the last couple of days of Senate consideration, the Senate is asked to consider and the Nisga'a hear from all these learned people the idea that, "Well, it is good, Nisga'a, that you negotiated, but before you get to reap the fruits of your negotiation, you must go and litigate. You must wait until you have litigated." If those are the rules of the game, to spend 20 years negotiating and then be required to go to court before the treaty can be implemented, why would anyone bother?

Senator Grafstein: I cannot match the eloquence of Mr. Gosnell so I will not try. I must say that I will take a fresh look at the positions I have tried to enunciate here. I will take the weekend to do that. As the Senate is a chamber of sober second thought, I give myself an opportunity for sober second thought. In that sense, I wish to assure him that this has been, for me, a very intriguing and interesting and informative hearing. I came to this as an orthodox person. I am not sure I am about to change my orthodox stripes, but, having said that, I will certainly give it due consideration. The witnesses have answered, as best they can, my fundamental issues and I then must wrestle with those.

I have one question. Would you please read for me section 35 of the Constitution of Canada?

Mr. Aldridge: This is from Part II of the Constitution Act of 1982:

35. (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(2) In this Act, "aboriginal peoples of Canada" includes the Indian, Inuit, and Metis peoples of Canada.

(3) For greater certainty, in subsection (1) "treaty rights" includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

Senator Grafstein: Thereon hangs the tail. I do not want to suggest to you that these submissions were not made to Parliament, where the aboriginal submissions took the strong position that is outlined here. I will go back to Hansard and the debates, because for me it is a crucial issue. Those words were carefully parsed, as I recall, and the question of self-government could have been included in that for greater clarity. Again, it is all for speculation, and this is a supposition that I have made, perhaps wrongly, but I think that had the words "self-government" been included in that for greater clarity, it would not have carried. I think the review of Hansard will show that. I leave that not as a conclusion but as a thought. Hence, we now have the problem of how far land claims have evolved from land claims to constitutionally protected self-governance, which is the issue with which we have been wrestling.

Again, there is the problem with subsequent interpretation and the "living tree" doctrine of the Constitution. Things evolve. Things change. You have been fair to say there has been evolution here, as did Professor Ryder and the other gentlemen yesterday.

We must, quite frankly, measure the Constitution through two distinct prisms. One prism is the circumstances of today. They cannot put us into a straightjacket, because that would not be effective. We must bring practical things to bear. Also, we must look at the intent at the time, and we must be fair to that.

Your submissions were correct, but had those words been parsed differently, as I say, I would have concluded that that would not have carried and that the proposition that was put forward was to allow land claims to evolve in a constitutionally protected way that in no way diminished the inherent rights argument. I leave that not as a conclusion but as another view.

I wish to say in conclusion that I feel that your brief and the previous brief by the provincial government have been immaculate in their conception, hopefully immaculate in their persuasion, but I am not about to take yet that second, second, second sober thought until I have a drink to help me through the



weekend.

The Chairman: I wish to supplement, if you like, I hope helpfully, what Senator Grafstein was saying, though I am convinced absolutely that there is an inherent right of self-government within the definition. However, for greater certainty, I should like to read into the record something from the famous Charlottetown Accord, section 41. The governments of the day, including Mr. Mulroney's government, sought the following paragraph:

The Constitution should be amended to recognize that the Aboriginal peoples of Canada have the inherent right of self-government within Canada. This right should be placed in a new section of the Constitution Act, 1982, section 35.1(1).

If you are a political scientist and also a lawyer, your "growing tree" doctrine would be well served by that political consensus. It was referred, of course, to the people, but who knows on what basis the people defeated it.

Senator Grafstein: You beg the question of what was the will of Parliament and the public at that time.

The Chairman: The will of Parliament and the legislatures of Canada was clear, but the question was referred to the public at large and, as lawyers might say, went off on another issue.

Senator Andreychuk: The professors argued that it was there in 1982.

Mr. Aldridge: I was going to refrain, but, in fairness to the professor and, more important, in historical fairness to the aboriginal organizations of this country, I should like to respond to that if I may. Everyone has been talking about his or her qualifications, so forgive me. I was at every single first minister's conference during the 1980s. I was at virtually every preparatory conference for those meetings with officials and politicians with the Nisga'a, and for some time with the Council of Yukon Indians as well. On every occasion that the subject of an amendment to explicitly entrench self-government was put forward by any of the organizations, it was always done knowing that some day history would come back and say, "Well, you must have thought you did not have it or you would not be proposing it." People were alive to this. On every occasion, they said, "We wish to make it clear. It is there already, but we know that there will be people with the opinion that it is not there. We know there are people who disagree about that. We think it is there, but in order to be sure we want it to be made express." It was always done under reserve of the view that it is already there.

Last night, the conversation went a little sideways about whether or not RCAP recommended that the amendment was necessary. I thought there were cross-purposes there. My recollection of RCAP is that they said that the inherent right is already protected in section 35.1 but, to put the matter beyond doubt, there should be an explicit amendment to that effect. Unless I am very much mistaken, that was precisely the view of the Beaudoin-Dobbie committee in 1992.

It is not fair to aboriginal people or to the history of the debate to suggest that by asking for the express reference to the right of self-government they were somehow conceding that it was not already there.

Senator Andreychuk: In fairness to me, that was not the argument I was making. You were making a rebuttal to something I did not say.

Mr. Aldridge: I apologize.

Senator Andreychuk: The words speak for themselves in 1982 and 1983. We were referring to words of the Charlottetown Accord. I was referring back to the professor. I think it is a needless debate, however, at this late hour. You are attempting to put forward what you believe were the negotiations leading up to 1982. I think the point that Senator Grafstein made was the correct one. In interpretation, you look back to the words at the time, and then you look beyond that to the attempt. That is for us to reflect on the evidence, not to resolve here, because otherwise we would have to call all the witnesses who were there in 1982, to be fair.



The Chairman: I was one of those, and I have already stated my conclusion. I served on the Special Joint Committee on the Constitution for six months. I will decline your non-invitation to dance.

Senator Pearson: I have followed this debate with enormous interest and I have not asked many questions. There seemed to be plenty of others who have plenty of questions to ask and therefore I could hear what was going on in the dialogue. But I wanted to express my appreciation for your patience. Generally speaking, I, like the Chair, have no reservation whatsoever on the issue of inherent self-government. It is something that I believe in very strongly.

I appreciate what you have done in your table here, giving us the jurisdiction in a nice neat way, partly because I felt that a lot of our discussion got so abstract. They started talking about all these areas of jurisdiction, and somehow you had all the powers in the world. In fact, when you look at them, you are looking at very straightforward powers that relate entirely to the management of your Nisga'a community. I do not have a problem with any of that. You have done an admirable job of combining federal, provincial and your own jurisdiction.

Those are the comments that I wanted to make. I am always interested in those abstract arguments, but I think that people go too far away from what the real people are doing on the ground. We keep our fingers crossed.

Mr. Aldridge: We had asked for the table for senators' reference. I did not refer to it. We wanted to spare any unnecessary parsing. We have broken down the list of powers with the appropriate paramountcy rule to the best of our ability.

Senator DeWare: I was in provincial politics in the 1980s with the New Brunswick government. At that time all the premiers in Canada agreed with the Prime Minister to attend the Meech Lake meetings. Our premier at the time was Richard Hatfield, who was very interested in constitutional matters. He was convinced at the time that Meech Lake was the right way to go. Unfortunately, they got off the track over three years.

We asked our premiers at that time about the aboriginal people. Aboriginal people were not included in Meech, as you know. Our premier told us explicitly that he had been told that if we got Meech, then we could sit down and negotiate with our aboriginal people. Do you feel that, if Meech had been ratified then, this negotiation would have been finished before now?

Mr. Aldridge: Remember that the reason that Meech did not go through was that it failed to include concerns of aboriginal people, and Mr. Harper in Manitoba, of course, was the one who ultimately withheld his consent.

Part of the frustration, as you will recall, was that there had been by that point four first ministers conferences dedicated to aboriginal rights, since the first one had not resulted in a single amendment. Then look what happened when they got together to discuss everyone else's concerns; right away they had an accord. One of the concerns at the time was why is it that it takes us four conferences without getting anywhere but everyone else's concerns get dealt with immediately?

If things had evolved differently and Meech had gone through? I do not know.

Senator DeWare: It was almost 20 years ago.

The Chairman: Senators and witnesses, let me pitch a commercial for the Senate. I should like you to make everybody you know aware that this Senate committee was in session from 9:00 a.m. until 5:30 p.m. without a break. We were all awake listening to all the witnesses including your summing up.

Mr. Gosnell: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, today I think we stand on the brink of a new threshold, something totally new for the Nisga'a nation. I ask you, as the members of this committee, to walk with us, to join us. I ask all members of the Senate to join us in this new journey of



reconciliation.

The Chairman: With great pleasure, I adjourn this committee.

The committee adjourned.

---





# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 8 - Minutes of Proceedings

---

OTTAWA, Tuesday, March 28, 2000  
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:07 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the *Chair*, the Honourable Senator Austin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Christensen, DeWare, Gill, Nolin, Pearson, Rompkey, P.C., Sibbeston, St. Germain, P.C., and Tkachuk (11).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley; From the Senate Committees Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk and Till Heyde, Committee Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 2000, the committee continued its examination of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement. (See Issue No. 3, Wednesday, February 16, 2000 for full text of the Order of Reference.)

It was agreed -- That the documents from Wendy Lockhart Lundberg be filed as an exhibit with the committee (*Exhibit 5900 A1/C-9, 9 "1"*)

It was agreed -- That the petition from the non-native permanent residents of Nass Valley and the Irene meadows community be filed as an exhibit with the committee. (*Exhibit 5900 A1/C-9, 9 "2"*)

The Honourable Senator St. Germain, P.C., raised a point of order on the accuracy of the transcripts of the meeting of March 23, 2000.

After hearing arguments, the Chair ruled that the point of order was not established and that the committee work should not be delayed by the fact that the transcripts were not ready or incomplete, members having heard the evidence *viva voce*.

It was agreed -- That the Clerk of the committee compare the electronic transcripts with the videotape version of Mr. Nault's appearance to ensure the accuracy of the transcripts.

It was agreed -- That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement.



It was agreed -- That the preamble, title, and Clause 1 stand postponed.

It was agreed -- That clause 2 carry.

It was agreed -- That clause 3 carry.

It was agreed -- That clause 4 carry.

It was agreed -- That clause 5 carry.

It was agreed -- That clause 6 carry.

It was agreed -- That clause 7 to 27, carry, on division.

It was agreed -- That the Preamble carry.

It was agreed -- That clause 1 carry.

It was agreed -- That the title carry.

It was agreed -- That Bill C-9, carry without amendment, on division.

The committee proceeded to discuss observations to be attached to the report.

It was moved by the Honourable Senator Pearson that the proposed observation be appended to the report on Bill C-9.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, four Honourable Senators having abstained.

It was agreed -- That the Chair report the bill without amendment and with observations, to the Senate, on division.

At 6:43 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Michel Patrice

*Acting Clerk of the Committee*

---





Français

---

# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 8 - Fourth Report of the Committee

---

Wednesday, March 29, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

### FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-9, an Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement, has, in obedience to the Order of Reference of February 10, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the observations appended to this report.

Respectfully submitted,

JACK AUSTIN

*Chair*

---

### OBSERVATIONS to the Fourth Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

During the course of its hearings on Bill C-9, your Committee heard testimony concerning the potential impact of the Nisga'a Final Agreement on unresolved overlapping land claims of the Gitksan and Gitanyow Nations in the Nass Valley region of northern British Columbia. Your Committee recognizes that the parties have attempted to address this question by including provisions in the Nisga'a Final Agreement that aim to preserve and protect the rights of Aboriginal peoples other than members of the Nisga'a Nation. Your Committee is nevertheless deeply concerned about the implications of outstanding overlap issues, not only in relation to the Nisga'a and neighbouring First Nations, but also in the broader context of the ongoing British Columbia treaty process involving over 50 First Nations. Your Committee therefore strongly urges the federal government and its negotiating partners to pursue vigorously all means at their disposal to ensure that overlap issues are resolved to the satisfaction of concerned First Nations prior to the conclusion of future land claim agreements.

---





Français

# Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

## Issue 8 - Evidence

OTTAWA, Tuesday, March 28, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement, met this day at 6:07 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Jack Austin (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. I call to order this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples to give clause-by-clause consideration to Bill C-9 and to consider whether the committee should attach opinions to the report of the committee.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, before we proceed to that business, I should like to deal with a couple of matters.

Ms Wendy Lockhart Lundberg previously tabled an incomplete submission with us. I now wish to submit the complete submission and ask that it be attached to the record.

The Chairman: That will be done.

Senator St. Germain: As well, a petition was sent to me from non-native permanent residents of the Nass Valley. I do not know these people, Mr. Chairman. The petition says:

We, the non-native, permanent, residents of the Nass Valley and the Irene Meadows Community, would like it to be known to the members of the senate that Mr. Bill Young, not a permanent resident (owner of Tillicum Lodge and Nass Camp, a business operation) does not represent our feelings or opinions on the Nisga'a treaty and lands claims. We would appreciate the chance to have the Senate hear our views.

I would ask that this petition be attached to the record of the committee.

The Chairman: You have read it into the record. Could you read the names of the petitioners?

Senator St. Germain: They are: Larry Nord; M.K. McIntyre -- I cannot read the next one -- Marty Cox, Mr. and Mrs. Jepson, I think. The names are not printed beside the signatures and they are very difficult to read. Their addresses and the date they signed the petition are included. The signatures were affixed to the petition beginning on March 20 and ending on March 28.

Two petitioners are from Aiyansh and the remainder appear to be from Nass Camp.



The Chairman: The petition will be circulated to all members of the committee.

Shall we proceed to clause by clause consideration of Bill C-9?

Senator St. Germain: I would like to raise a point of privilege or a point of order.

According to one of the senators on this side, the hard copy transcripts that have been provided are incomplete. In view of that, I think we should deal with the matter. I do not know why they are incomplete. I personally have not perused them, but Senator Andreychuk has and she believes that some of the questioning that transpired between herself and the minister is not part of the record. Senator Andreychuk believes that her privilege is being violated in view of the fact that this has been presented as a complete transcript.

We stand to be corrected on this. We brought this to your attention this morning, and we have been going through the tapes since that time. The only possible way to reconcile this would be to go to the CPAC recording that took place during that portion of the hearings.

I beg the indulgence of the chair to deal with this immediately, if we can, sir.

The Chairman: It is remarkable that Senator Andreychuk does not speak to the point.

Senator St. Germain: She will.

The Chairman: Is this Senator Andreychuk's point or your point, Senator St. Germain?

Senator St. Germain: It should be everyone's concern, not only hers. However, since I am the deputy chair, I have raised the matter. I now yield to Senator Andreychuk.

Senator Andreychuk: As you know, I raised some points this morning that were significant to my concerns and deliberations. I have gone through the transcripts, as you notice.

I indicated last week that it was very important and that I wanted to go through all the evidence to ensure that I weighed properly and adequately all the evidence that had been put forward. I went through the evidence from Thursday, March 23, 2000, and some of the questioning that I put to the minister does not appear in the transcript. That is rather germane to my assessment. I do not want to go on recollection on that evidence because it is crucial.

I would prefer, and I think it is my right, to have the transcript so that I can review the evidence. However, certain evidence appears to be missing. How that has come about, I do not know. There must be some way of rationalizing our main recording and this transcript, because there is certainly a piece missing.

The Chairman: You raise an interesting issue. What makes it interesting is that the Senate does not provide transcripts that have been edited, they provide an instant electronic reprocessing of what was said. The accurate transcripts are probably not available for some days. That is the normal course of the Senate process.

The committee's consideration of issues does not rely on transcripts; we are to rely on evidence given, the notes that we take, and the impressions that we have of cross-examinations.

We endeavour to assist senators by producing these electronic transcripts overnight. However, those transcripts are not necessarily totally accurate. Every committee which wishes to see transcripts of evidence given by witnesses would have to wait for those documents for two or three weeks while they go through the process that we have here.

However, there is a CPAC "transcript", and we have made a request to compare it to the electronic



transcripts which were prepared for this committee. That evidence, to assist you, will be available shortly.

Mr. Michel Patrice, Clerk of the Committee: The evidence should be ready within 24 hours.

The Chairman: There is no precedent for a Senate committee not proceeding with clause-by-clause consideration in the absence of a minor amount of material in the evidence. It may be significant to you, Senator Andreychuk, but it is a few minutes out of hours and hours of evidence that has been given in committee. If there is a precedent, I would like to know of it. I have not heard of one in a case like this. Thus, I am proceeding as a matter of normal practice. If any committee has ever interrupted its consideration of a bill to await a transcript at the request of one or two senators, that is something new to me.

I would be happy to hear from any other senator on this issue.

Senator Andreychuk: I have never been put in this position before. I have been given two options: first, either I accept that the transcript is not necessary to my deliberations, or, second, if I say that it is, we must adjourn to allow the transcript to be prepared so that it can be incorporated into our consideration of the evidence.

I am being put in a position of having to move ahead, on something as fundamental as this proposed legislation, without what I believe are the very germane questions I asked. It is curious, many of the other questions that are here I think are important questions, but do not necessarily go to the nub of what I need to determine how I will vote on this issue.

The Chairman: Are there other senators who wish to address this question?

Senator Nolin: I am new to this committee and I was informed of that little problem this afternoon. I understand that Senator Andreychuk has asked, with the full agreement of the committee, to review the transcript, and the committee has agreed to that.

Do I understand that, even if this were an accurate transcript of what took place at a meeting of this committee, it does not matter? I find that preoccupying. We should understand exactly what happened. It may be a minor matter. It may be only one page that is missing.

I was not there, but if the minister admitted something in response to a question, if it is only one paragraph of a one-inch thick document, that is an admission from the minister. According to Senator Andreychuk, that admission may cause her to change her mind on how she will vote on the bill. We must respect that.

Mr. Chairman, you must suspend the work of this committee to ensure that the full transcription of what the minister said is available to all the members of this committee. When you are satisfied as chairman that what took place in your committee is properly transcribed in the documentation of the committee, then your committee will be able to proceed properly. That is my opinion.

The Chairman: Would Senator Andreychuk tell us what evidence is missing?

Senator Andreychuk: The dilemma I have is that I cannot remember the exact words of the question I put to the minister. However, my question was put during the line of questioning on minority rights as it relates to the Gitanyow and the Gitxsan. There was a series of questions put to the minister. My memory fails me as to exactly how the question was phrased. I asked him whether he thought and believed that the Nisga'a claim was valid on the disputed lands, and was he therefore taking the position of the Nisga'a in the land dispute, to which he answered that he was.

I want to be absolutely certain how the question was phrased and what the answer was. It seems to be very germane to me on that issue. Unless my eyes are failing -- and I have also had some researchers look at it -- I cannot find that portion of the transcript.



The Chairman: Actually, I read that evidence when I reviewed Minister Nault's testimony. I have just asked the staff here to see where it is in the transcripts we have provided.

Senator Gill: If we are able to find something that was missing right now, who will make the decision that what we find is what we were looking for?

The Chairman: Me. Anything I decide can be appealed by this committee.

Senator St. Germain: In the full Senate?

The Chairman: In the committee to begin with. Of course, a question of privilege can be raised in the Senate tomorrow on this item.

Senator St. Germain: If you can find it, Mr. Chairman, it will resolve the entire problem.

The Chairman: Senator Andreychuk asked the question on page 46 of the transcript. It is marked "46", but that is not the page.

I will read it and then we will put it on the other pagination. Senator Andreychuk asked the minister:

Senator Andreychuk: Is it your position at the table that the lands in dispute, but covered by the Nisga'a agreement, are legitimately within the purview of the Nisga'a?

Mr. Nault: Yes. If it is proven otherwise, through a process outside this treaty, then we will make the necessary changes. That is the protection we allow in the treaty. We certainly would not be going ahead with this treaty if we did not have an opinion, or the belief, that this was the process in which we believe.

Senator Andreychuk: I believe it follows in that sequence.

Senator DeWare: Was there another question?

Senator Andreychuk: I believe there was another question.

The Chairman: What we have next is Mr. Molloy speaking to the issue as follows:

Mr. Molloy: Under the British Columbia Treaty Commission process, First Nations define their traditional territories, as the Gitanyow did and as the Gitksan did, and we were negotiating based on the territories that they described. We recognized that there is a overlap issue between the Gitksan, the Gitanyow, and the Nisga'a. That is why we put in those three sections.

There, he is referring to paragraphs 33 to 35. He goes on to state:

That is also why, over a period of time, we tried to bring the parties together.

Mr. Molloy then goes on to state:

With respect to the area where there is overlap, we have provided the rights to the Nisga'a in respect of matters that are affecting them. It is their wildlife rights that they are managing in the wildlife area, and it is their hunt and so on. We are not dealing with other people's rights. There is no reason in the world that other rights cannot be negotiated in that overlap area with the Gitanyow and the Gitksan.

Senator St. Germain then asks: "What about the fee simple?" Mr. Molloy answers that question. I then say, "Senator Andreychuk, are you done?" Senator Andreychuk responds, "I have just one more question." The question is not too long. Mr. Nault answers it. It is a question on a reference that Mr. Estey gave in his evidence. There is then more testimony between Senator Andreychuk and Mr. Nault. The last sentence states:



Mr. Nault: ...I would not be prepared to wait until the courts decide for us because we would then go back to the same problem we have had for a number of years, namely, letting the court define "political relationship". Let us define a relationship that needs to be done in a modern context by us, as parliamentarians.

I have several pages that seem to be knit together. I think you got your answer on the record, namely, that the minister believes that the lands do belong to the Nisga'a, based on the evidence that was submitted to the department.

Senator Andreychuk: My difficulty is that I have a recollection of slightly different questioning than just this point. I do not know what your page is, but it fits into page 34 and on to page 35 such that I am wondering whether it is complete. That is why I was asking for that reassurance.

The Chairman: In my view, it is not appropriate that, on the basis of the recollection of one or two senators that are vaguely different, the committee stop its work. There are two remedies for the senators who are dissatisfied: one is a question of privilege in the Senate; and the other is debate on third reading.

Senator Tkachuk: I was there when Senator Andreychuk was questioning the minister. The question was put that lands agreed to in this agreement were those of the Nisga'a and he said "Yes." There was then another question.

I do not know whether they changed the blues in the minister's office -- I do not think so -- but that is not what happened there or, at least, it does not follow that that is what happened.

The Chairman: I am bound to see the record and ask Senator Andreychuk what is missing. She told us what she thought was missing. I believe it is there. She has her answer. If her question to the minister was, "Do you agree that these are Nisga'a lands", he made it very clear that that is his view.

Senator Rompkey: There are no blues, as I understand it, for electronic transcript. All we get in committee work is an electronic record, unedited. If you were to wait for the final Hansard, it could be weeks down the road. I understand that committee Hansard transcripts are the last thing that we get. The priority is the Hansard for the chamber. It is weeks down the road before you see the actual record that has been edited by the Hansard staff. That means that this committee's work would be hung up for weeks.

In 27 years, I have never seen committee work interrupted by reason of a discrepancy in an electronically produced transcript. As in all discussions, we pose our questions, we get our answers, and we make up our minds individually as to what we believe. This is an unusual occurrence for me; I have never encountered it before. I agree with the position that the chair has taken.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, in the spirit of getting on with the program, I would ask the clerk to make the CPAC tape available. I have talked to Senator Andreychuk. She can speak for herself, but if she is correct, then she could raise a point of privilege in the Senate and we will deal with it in that manner. Is that agreeable?

The Chairman: That is acceptable, thank you. That is my view of how to proceed.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, I just want to put this on the record. It may not have occurred in 27 years, as Senator Rompkey says, but I want to be absolutely certain, before I use the transcript before me as if it were full and complete, that, in fact, it actually is complete. I do not want to taint anyone's character or his or her judgment, particularly that of a minister, until I am absolutely certain that I have a complete record. What I was asking for was to be assured that the record is full and complete. I think that is a request that has been made before, and is properly made at this time.

The Chairman: The Senate provides these electronic transcripts for the convenience of the senators. The clerk has advised me that he will review the CPAC transcript with the electronic transcript and compare



the two and show the comparison to Senator Andreychuk. He hopes to do this sometime in the next 24 hours.

Senator Andreychuk: I want to make another statement on that fact. We sat in almost deplorable conditions on Wednesday night in this room, with the heat and the length of the hearings, and then we proceeded immediately into the full-length day. It was not the usual hearings that we have in this Senate. I know some senators had to leave because it was too difficult for them to sit through.

I sat through it all, and I want to be absolutely certain that it was complete. There was also a lot of back and forth and questions being put to other questioners, et cetera, so it was not as clear-cut in my mind, and I wish to be absolutely certain.

It is not to cast aspersions on anyone, certainly not from my point of view, but electronic equipment fails as human beings fail, and I want to be absolutely certain before I take what I call a very momentous step in this process. This is not a bill, as you have pointed out, that is amendable. It is a significant bill, and I do not take it lightly.

The Chairman: No one here takes it lightly. We will try to complete the electronic record of your cross-examination at the earliest time. The clerk has it as his first priority.

I would like to say anecdotally that there was a time in the Senate -- and I think, Senator Andreychuk, you might have been here, although you are a bit young -- when the Hansard could not be produced the next day, and there were days when the Senate sat and the Hansard was three and four days late. The precedent set in the Senate that I recall was that, following a question of privilege, there was ruling that the Senate's business and public business would move on whether or not a Hansard had been printed.

However, we have agreed to proceed, so let us do it, and your rights will be held in reserve.

We will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-9, to give effect to the Nisga'a Final Agreement.

In the customary way, I would propose that the preamble stand postponed, that the title stand postponed, that clause 1 stand postponed. I am following our normal custom for clause-by-clause approval. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then we move to clause 2 of the bill, and this is the definitions clause, interpretation.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 3 refers to the Constitution Act, 1982.

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 4: Nisga'a Final Agreement: rights and duties and saving clause.

Shall clause 4 carry?



Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 5: "The Nisga'a Final Agreement is binding on and can be relied on by, all persons". "Agreement binding".

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 6: "Conflict between Agreement and laws".

Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 7 is next. Need I read them all or can I carry them all? With the unanimous consent of the committee, I do not have to read these paragraphs, paragraph by paragraph. Would that be agreeable?

Senator Tkachuk: Instead of proceeding clause by clause?

The Chairman: Shall all clauses carry save and except the preamble, the title and clause 1, or would you like me to go clause by clause?

Senator Tkachuk: On division.

The Chairman: Thank you. We will move, then, to the preamble.

Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The bill is carried.

We now move to the question of observations. I have circulated a document with an observation that some senators are prepared to support. Should we discuss our observations? Is there any senator who wishes to lead off?

May I propose that we meet in camera to discuss our observations, or is there no interest in the committee in any observation, and should the bill be carried on division?



Senator Rompkey: By "observations", do you mean the paragraph that we discussed earlier today?

The Chairman: This is correct.

Senator Rompkey: That would have the force, as I understand it, of recommending that the federal government pursue the overlap issues and that these be resolved to the satisfaction of the First Nations concerned. I certainly can support that myself.

The Chairman: I see no need to proceed in camera. Perhaps I could read the observation that was tabled, and consider it tabled now on our part.

During the course of its hearings on Bill C-9, your Committee heard testimony concerning the potential impact of the Nisga'a Final Agreement on unresolved overlapping land claims of the Gitksan and Gitanyow Nations in the Nass Valley region of northern British Columbia. Your Committee recognizes that the parties have attempted to address this question by including provisions in the Nisga'a Final Agreement that aim to preserve and protect the rights of Aboriginal peoples other than members of the Nisga'a Nation. Your Committee is nevertheless deeply concerned about the implications of outstanding overlap issues, not only in relation to the Nisga'a and neighbouring First Nations, but also in the broader context of the ongoing British Columbia treaty process involving over 50 First Nations. Your Committee therefore strongly urges the federal government and its negotiating partners to vigorously pursue...

That is a split infinitive; we may change that.

...all means at their disposal to ensure that overlap issues are resolved to the satisfaction of concerned First Nations prior to the conclusion of future land claim agreements.

Is there any discussion or comment with respect to that observation?

Senator Pearson: I support it.

The Chairman: Would you move that the observation be included in the report of the committee as I have read?

Senator Pearson: Yes. I so move.

The Chairman: Is there any further discussion? No?

Senator Tkachuk: I have a point of order. We voted on this on division, but it is five and five.

The Chairman: You said, "On division," and therefore it was carried on division. You are a little late in the day to raise that issue.

Senator Tkachuk: I just wanted to make a point.

The Chairman: I miss you, Senator Tkachuk. I enjoyed you so much in the Banking Committee. You keep a chairman on his toes.

Senator Tkachuk: Since it is really important to the government side, I just thought you would have your full contingent here.

The Chairman: There is a procedure for voting on the overlap which allows me to vote. I have to announce it before a vote is taken, or at the same time. I will ask those who support the observation being included to raise their hands. Any opposed? Therefore it is carried.

Senator St. Germain: I would like to abstain.



Senator Tkachuk: I would too.

The Chairman: How many abstentions are there? Four. Is it agreed that the motion to report the bill to the Senate with the proposed observation be carried?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: On division?

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: On division.

There being no further business, I would thank all members of the committee for their undoubted service. Many of us have been here throughout. My deputy chair has been here from the beginning to the end, and he has been very actively engaged in the debate of the issues, as have other senators. We will report to the Senate, and what happens in the Senate will undoubtedly be of much interest. Thank you very much.

Senator St. Germain: I wish to thank you, Mr. Chairman. This is a very difficult piece of proposed legislation on a very complex and, indeed, historical issue. I know that during the course of the debate you indicated that you had given all senators, particularly me, a lot of time for questioning. I wish to thank you personally for having given me that opportunity. As I said earlier, I would have gladly relinquished my questioning position to other members, but it seemed that I had more interest. Basically being from British Columbia, I would like to see this matter resolved. There is no question my concern about the overlap is first and foremost. I will be pursuing it in whatever way I possibly can in the Senate.

I thank you for your understanding and patience and, hopefully it will be a better day for our native people right across Canada.

The Chairman: Thank you very much. I believe it will be a better day. You and I both come from British Columbia, Senator St. Germain, and we understand how deeply significant this is in our province, and in time it will be significant in other parts of Canada.

Thank you, honourable senators.

The committee adjourned.

---







Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Aboriginal Peoples

## Peuples autochtones

*Chair:*  
The Honourable THELMA CHALIFOUX

---

*Présidente:*  
L'honorable THELMA CHALIFOUX

---

Tuesday, May 2, 2000

---

Le mardi 2 mai 2000

---

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Future business of the committee

---

Travaux futurs du comité

---



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma Chalifoux, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Austin, P.C.	(or Kinsella)
* Boudreau, P.C.	Nolin
(or Hays)	Pearson
Christensen	Sibbeston
DeWare	Watt
Gill	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

Substitution pending for the Honourable Senator Tkachuk (*May 1, 2000*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux substituted for that of the Honourable Senator Finestone, P.C. (*April 3, 2000*).

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Rompkey, P.C. (*April 3, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma Chalifoux

*Vice-président:* L'honorable Gerry St. Germain, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Austin, c.p.	(ou Kinsella)
* Boudreau, c.p.	Nolin
(ou Hays)	Pearson
Christensen	Sibbeston
DeWare	Watt
Gill	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Tkachuk (*le 1<sup>er</sup> mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone, c.p. (*le 3 avril 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey, c.p. (*le 3 avril 2000*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 2, 2000  
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:00 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Austin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators: Andreychuk, Austin, P.C., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson and Watt (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Rompkey, P.C.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mary Hurley and Tonina Simeone.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

After saying a few words about Bill C-9, An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement, the Chair, the Honourable Senator Austin, P.C., offered the committee his resignation.

The committee thanked the Honourable Senator Austin, P.C., for his contribution as Chair of the committee.

The Clerk of the committee presided over the election of the new Chair.

The Honourable Senator Watt moved, — That the Honourable Senator Chalifoux be Chair of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 9:05 a.m., the committee went *in camera* to discuss future business.

Tom Lee, Chief Executive Officer, and Céline Gaulin, Executive Director, Park Establishment and Protected Areas Cooperation, Parks Canada, made a presentation on a possible study for the Committee to undertake on economic development for Aboriginal communities in and around parks north of 60.

At 11:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 2 mai 2000  
(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Austin (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, c.p., Chalifoux, Christensen, DeWare, Gill, Pearson et Watt (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Rompkey, c.p.

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Mary Hurley et Tonina Simeone.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Après avoir fait quelques observations sur le projet de loi C-9, la Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif nisga'a, le président, l'honorable sénateur Austin, c.p., présente sa démission au comité.

Les membres du comité remercient l'honorable sénateur Austin, c.p., pour son apport en tant que président du comité.

La greffière du comité procède à l'élection d'un nouveau président.

L'honorable sénateur Watt propose la candidature de l'honorable sénateur Chalifoux au poste de présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 5, le comité poursuit la séance à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

Tom Lee, chef de la direction et Céline Gaulin, directrice, Établissement des parcs et Coopération pour les aires protégées, font une présentation sur une étude que pourrait entreprendre le comité sur le développement économique des communautés autochtones situées dans les parcs du 60e parallèle et dans leurs environs.

À 11 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 2, 2000

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9 a.m. to organize the activities of the committee.

**Senator Jack Austin, P.C., (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order so that we can proceed with the business of the committee. The first item of business is my resignation as chairman of the committee.

I want to thank all colleagues for their hard work and support during our hearings on Bill C-9. It was fascinating, and it is now behind us.

The committee was commended in the media for its thoroughness and openness. It was compared favourably to the process in the House of Commons and in the provincial legislature. The Senate received a good play in British Columbia for the work that we did. It was much appreciated, at least for the way we went about it, the time we took and the process we used.

This committee is very much on the map in British Columbia. The Nisga'a legislation has raised the profile of this committee very high. I will tell honourable senators that there are expectations that we will continue with that good work as the treaty process in British Columbia continues. That process is being revved up. There is news in British Columbia about a new process with respect to B.C. treaty negotiations.

There is plenty of work for this committee to do. I am happy to turn the Chair over to my successor. Honourable senators, I herewith resign. I call upon our clerk to hold an election to find a chairman for this committee.

**Ms Jill Anne Joseph, Clerk of the Committee:** Honourable senators, it is my duty to oversee the election of a new chairman. I am now ready to accept motions.

**Senator Watt:** I nominate Senator Chalifoux.

**Ms Joseph:** If there are no other nominations, is it your pleasure, honourable senators, to accept the motion that Senator Chalifoux take the Chair?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms Joseph:** Senator Chalifoux, will you take the Chair, please?

**Senator Thelma Chalifoux (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** First, I should like to thank you all for having the confidence in me to become Chair of this committee. I only hope that I can carry on with the fine work that has been done up until now.

I should like to thank Senator Austin, who did an excellent job in extremely difficult circumstances. I want to compliment him on the work that he has done. I am quite happy that he took over chairmanship of the committee when he did. Had it been me, it would have been an initiation by fire. Thank you very much, Senator Austin.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 mai 2000

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 heures en vue d'organiser ses activités.

**Le sénateur Jack Austin, c.p., (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Le premier point à l'ordre du jour est ma démission du poste de président du comité.

Je tiens à remercier tous mes collègues pour leur bon travail et pour leur appui pendant nos audiences sur le projet de loi C-9. C'était fascinant, et c'est maintenant chose du passé.

Les médias ont fait l'apologie de la rigueur et de l'ouverture du comité. Ils l'ont comparé favorablement au processus en vigueur à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative provinciale. Le Sénat a reçu des louanges en Colombie-Britannique pour notre travail. Il a été très apprécié, du moins la démarche que nous avons appliquée, le temps que nous avons pris et notre méthode de travail.

Ce comité est très bien connu en Colombie-Britannique. Les dispositions législatives relatives aux Nisga'as nous ont fait une excellente réputation. Je dois vous dire, honorables sénateurs, qu'on attend de nous que nous continuions ce bon travail, tandis que se poursuivent les négociations du traité en Colombie-Britannique. Le processus accélère. Il est question en Colombie-Britannique d'un nouveau processus relativement aux négociations sur le traité.

Le comité a beaucoup de pain sur la planche. Je suis heureux de laisser ma place à mon successeur. Honorables sénateurs, je vous donne ma démission. Je demanderai à la greffière de tenir des élections pour trouver un nouveau président.

**Mme Jill Anne Joseph, greffière du comité:** Honorables sénateurs, je dois vous demander d'élire un nouveau président. Je suis prête à recevoir les motions à cet effet.

**Le sénateur Watt:** Je propose d'élire le sénateur Chalifoux.

**Mme Joseph:** S'il n'y a pas d'autres candidatures, vous plaît-il, honorables sénateurs, d'accepter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Mme Joseph:** Madame le sénateur, veuillez prendre le fauteuil.

**Le sénateur Thelma Chalifoux (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Tout d'abord, je tiens à vous remercier de me témoigner votre confiance en me désignant présidente de ce comité. Je ne peux qu'espérer poursuivre le bon travail qui a été fait jusqu'ici.

Je tiens à remercier le sénateur Austin pour son apport précieux dans des circonstances très difficiles. Je veux lui faire nos compliments pour son travail. Je suis très heureuse qu'il ait assumé la présidence du comité lorsqu'il l'a fait. Si j'avais dû le faire, c'aurait été un baptême du feu. Merci beaucoup, sénateur Austin.

We will now proceed *in camera* to discuss the future business of the committee.

The committee continued *in camera*.

Nous poursuivrons la séance à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

La séance se poursuit à huis clos.

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

CA1  
YC30  
-A16

Government  
Publications



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Aboriginal Peoples

## Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

*Présidente:*

L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

Tuesday, October 17, 2000

Le mardi 17 octobre 2000

Issue No. 10

Fascicule n° 10

### **First and second meetings on:**

Bill C-14, An Act respecting an agreement with  
the Norway House Cree Nation for the settlement  
of matters arising from the flooding of land,  
and respecting the establishment of certain  
reserves in the province of Manitoba

### **Première et deuxième réunions concernant:**

Le projet de loi C-14, Loi concernant l'accord  
conclu avec la nation crie de Norway House  
sur le règlement de questions liées à la  
submersion de terres et concernant la  
création de réserves au Manitoba

INCLUDING:

THE FIFTH AND SIXTH REPORTS  
OF THE COMMITTEE

Y COMPRIS:

LES CINQUIÈME ET SIXIÈME  
RAPPORTS DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Ethel Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk  
\* Boudreau, P.C.  
(or Hays)  
Christensen  
DeWare  
Gill  
Johnson

\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Pearson  
Rompkey, P.C.  
Sibbeston  
Watt

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Austin (*September 15, 2000*).

The name of the Honourable Senator Cochrane was added (*September 5, 2000*).

The name of the Honourable Senator St. Germain substitution pending (*June 30, 2000*).

The name of the Honourable Senator Johnson substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*May 30, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Ethel Cochrane

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk  
\* Boudreau, c.p.  
(ou Hays)  
Christensen  
DeWare  
Gill  
Johnson

\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Pearson  
Rompkey, c.p.  
Sibbeston  
Watt

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin (*le 15 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane est ajouté (*le 5 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain remplacement à venir (*le 5 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Johnson est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 30 mai 2000*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, October 16, 2000:

Second reading of Bill C-14, An Act respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the province of Manitoba.

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 16 octobre 2000:

Deuxième lecture du projet de loi C-14, Loi concernant l'accord conclu avec la nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba.

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Watt, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Pearson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2000

(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:00 a.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* Andreychuk, Chalifoux, Christensen, Cochrane, Gill, Johnson, Pearson, Rompkey, P.C., Sibbeston and Watt (10).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

### WITNESSES:

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Bill Austin, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government;

Sandy Jackson, Chief Federal Negotiator, Self-Government;

Gord Kitchen, Director, Land Entitlement and Claims Implementation.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, October 16, 2000, the committee began its examination of Bill C-14, An Act respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the province of Manitoba.

The Chair of the Committee presided over the election of the Deputy Chair.

The Honourable Senator Andreychuk moved, — That the Honourable Senator Cochrane be Deputy Chair of this Committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Bill Austin made an opening statement and, together with Gord Kitchen and Sandy Jackson, answered questions.

At 10:05, a.m., the meeting was suspended to prepare for video conferencing.

At 10:45 a.m., the meeting was adjourned to the call of the Chair due to technical difficulties.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2000

(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Chalifoux (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Chalifoux, Christensen, Cochrane, Gill, Johnson, Pearson, Rompkey, c.p., Sibbeston et Watt (10).

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Mary Hurley.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

### TÉMOINS:

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Bill Austin, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien;

Sandy Jackson, négociatrice en chef du gouvernement fédéral, Autonomie gouvernementale;

Gord Kitchen, directeur, Mise en oeuvre des ententes sur les revendications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 octobre 2000, le comité entreprend son étude du projet de loi C-14. Loi concernant l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba.

Le président du comité préside à l'élection à la vice-présidence.

L'honorable sénateur Andreychuk propose — Que l'honorable sénateur Cochrane soit élue vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Bill Austin fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Gord Kitchen et Sandy Jackson.

À 10 h 05, la séance est suspendue afin de préparer la vidéoconférence.

À 10 h 45 la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence en raison de difficultés techniques.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2000

(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 4:35 p.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* Andreychuk, Chalifoux, Christensen, Cochrane, Gill, Johnson, Pearson, Sibbeston and Watt (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*Via Video conference:*

*The Norway House Cree Nation:*

Bryan Hart;

Leonard McKay.

*From the Norway House Cree Nation's Band Council:*

Fred Muskego, Councillor.

*From Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Bill Austin, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government;

Sandy Jackson, Chief Federal Negotiator, Self-Government;

Gord Kitchen, Director, Land Entitlement and Claims Implementation.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, October 16, 2000, the committee began its examination of Bill C-14, An Act respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the province of Manitoba.

Bryan Hart and Leonard McKay made opening statements and answered questions.

At 5:30 p.m., Fred Muskego made an opening statement and answered questions.

At 6:00 p.m., the meeting suspended.

At 6:15 p.m., the meeting resumed, with officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development in attendance.

Sandy Jackson and Bill Austin answered questions.

At 6:35 p.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-14, An Act respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the province of Manitoba.

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2000

(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 16 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les sénateurs Andreychuk, Chalifoux, Christensen, Cochrane, Gill, Johnson, Pearson, Sibbeston et Watt (9).

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Via vidéoconférence:*

*De la Nation crie de Norway House:*

Bryan Hart;

Leonard McKay.

*Du Conseil de bande de la Nation crie de Norway House:*

Fred Muskego, conseiller.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Bill Austin, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien;

Sandy Jackson, négociatrice en chef du gouvernement fédéral, Autonomie gouvernementale;

Gord Kitchen, directeur, Mise en oeuvre des ententes sur les revendications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 octobre 2000, le comité entreprend son examen du projet de loi C-14, Loi concernant l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba.

Bryan Hart et Leonard McKay font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 30, Fred Muskego fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 heures, le comité suspend la séance.

À 18 h 15, le comité reprend la séance en présence de fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Sandy Jackson et Bill Austin répondent aux questions.

À 18 h 35, il est convenu que le comité procède à un examen article par article du projet de loi C-14, Loi concernant l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba.

It was moved by the Honourable Senator Pearson — That the committee adopt the title, the preamble, all clauses, and the schedule of Bill C-14, An Act respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the province of Manitoba.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed, that the Chair report the bill without amendment at the next sitting of the Senate.

At 6:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

L'honorable sénateur Pearson propose — Que le comité adopte le titre, le préambule, les articles et l'annexe du projet de loi C-14, Loi concernant l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi, sans amendement, à la prochaine séance du Sénat.

À 18 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 21, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

## FIFTH REPORT

Your Committee, which was authorised by the Senate on June 13, 2000 to examine and report upon the opportunities to expand economic development, including tourism and employment, associated with national parks in northern Canada, within the parameters of existing comprehensive land claim and associated agreements with Aboriginal peoples and in accordance with the principles of the National Parks Act, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary; and to adjourn from place to place within Canada.

The budget was presented to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration on Tuesday, May 16, 2000. In its Tenth Report, the Internal Economy Committee recommended that an amount of \$45,411 be released for this study. The report was adopted by the Senate on Wednesday, June 7, 2000.

Respectfully submitted,

Wednesday, October 18, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-14, An Act respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the province of Manitoba, has, in obedience to the Order of Reference of October 16, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

THELMA CHALIFOUX

*Chair*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mercredi 21 juin 2000

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 13 juin 2000 à étudier, afin d'en faire rapport, les possibilités d'accroître le développement économique, y inclus le tourisme et l'emploi, associées aux parcs nationaux du nord du Canada, en respectant les paramètres des accords existants sur des revendications territoriales globales et d'autres accords connexes avec les peuples autochtones et en conformité des principes de la Loi sur les parcs nationaux, que le Comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres personnes jugés nécessaires, ainsi qu'à se déplacer d'un endroit à l'autre au Canada.

Le budget fut présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration le mardi 16 mai 2000. Dans son dixième rapport le Comité de la régie interne a fait la recommandation que 45 411 \$ soit libérés pour cette étude. Ce rapport fut adopté par le Sénat le mercredi 7 juin 2000.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 18 octobre 2000

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-14, Loi concernant l'Accord conclu avec la nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba, a, conformément à l'ordre de renvoi du 16 octobre 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-14, respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the Province of Manitoba, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma J. Chalifoux** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, before hearing from witnesses we have one important issue to address, the election of the deputy chair.

**Senator Andreychuk:** I move the name of Senator Cochrane.

**The Chairman:** Senator Cochrane, do you accept the nomination?

**Senator Cochrane:** Yes, I do.

**The Chairman:** Are there any other nominations? Hearing none, congratulations, Senator Cochrane. I know you will do great things as part of the team.

Before we ask our witnesses to proceed, I wish to inform honourable senators that following the department's presentation we will be video conferencing with a group from Winnipeg — thus, the reason for all the machines.

I wish to welcome the representatives from the Department of Indian Affairs and Northern Development who are here with us, Mr. Austin, Ms Jackson and Mr. Kitchen. Please proceed.

**Mr. Bill Austin, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government, Indian and Northern Affairs Canada:** Honourable senators, I am pleased to be here today to address Bill C-14, the proposed Manitoba Claim Settlements Implementation Act. Bill C-14 is administrative in nature but will have a major impact on almost 30 Manitoba First Nations and their claim settlements. Rather than speak to the technicalities, I will try to convey what the proposed act will mean for the people affected.

Bill C-14 is contained in two parts. Part 1 deals with the Norway House Cree Nation and its master implementation agreement of 1997. This agreement provides the Norway House community with a compensation and benefits package to complement the Manitoba Northern Flood Agreement of 1997. With this agreement, the First Nation is being given the means by which to rebuild its community and the lives of its members following the adverse impacts of the hydro development of the 1970s.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2000

Le Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures, pour examiner le projet de loi C-14, la Loi concernant l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, avant de donner la parole à nos témoins, nous devons régler une question importante, soit l'élection de notre vice-président ou vice-présidente.

**Le sénateur Andreychuk:** Je propose la candidature du sénateur Cochrane.

**La présidente:** Sénateur, acceptez-vous cette nomination?

**Le sénateur Cochrane:** Oui, je l'accepte.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres candidatures? Puisqu'il n'y en a pas, je vous fais mes félicitations, sénateur. Je sais que vous accomplirez de grandes choses avec cette équipe.

Avant de laisser la parole à nos témoins, j'aimerais informer les honorables sénateurs qu'à la suite de la présentation du ministère, nous aurons une vidéoconférence avec un groupe de Winnipeg — ce qui explique la présence de tous les appareils.

Je voudrais souhaiter la bienvenue aux représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qui sont avec nous aujourd'hui, M. Austin, Mme Jackson et M. Kitchen. Je vous laisse la parole.

**M. Bill Austin, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, Affaires indiennes et du Nord canadien:** Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour vous parler du projet de loi C-14, à savoir la Loi sur la mise en oeuvre des mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba. C'est un projet de loi de nature administrative, mais il aura une incidence importante sur près de 30 Premières nations du Manitoba et sur le règlement de leurs revendications. Plutôt que de parler des aspects techniques, je vais essayer plutôt de vous faire comprendre ce que le projet de loi signifie pour les personnes concernées.

Le projet de loi est en deux parties. La première traite de la Nation crie de Norway House et de son accord de mise en oeuvre principale de 1997. Cet accord prévoit pour la collectivité une indemnité et un ensemble d'avantages destinés à compléter ceux obtenus en vertu de la Convention sur la submersion de terres du Nord du Manitoba, conclue en 1977. Avec cet accord, la Première nation est munie des moyens qui lui permettront de retrouver une vie normale et de rebâtir sa collectivité après les répercussions néfastes qu'a eue sur elle la réalisation d'un projet de développement hydroélectrique au cours des années 70.

Part 1 of Bill C-14 will be a key contributor to the success of this agreement. Its provisions will enable Norway House to best decide how to deal with fee simple lands and settlement monies it receives under the agreement and which are held respectively through a land corporation and a trust. Without the appropriate provisions of Part 1, there is a risk that these fee simple lands and some categories of the agreement monies will be considered to be within the ambit of the Indian Act and thus needing to be administered by Indian Affairs. That is not the intention of the parties to the agreement.

I wish to assure this committee that appropriate safeguards have been put in place by the terms of the agreement to ensure accountability to the First Nation membership for the management of fee simple lands and settlement monies.

Part 1 also maximizes the use of dispute resolution mechanisms in the master implementation agreement with arbitration under provincial legislation for all parties, including Canada. The agreement dispute mechanisms are more effective and locally responsive than those in the northern Flood Agreement.

We are already seeing those settlement funds that have been provided directly to its trust bear fruit for Norway House. A community centre, a recreation centre, social programs and 105 jobs have been created to date. These benefits can only be multiplied when the First Nation has direct control of its fee simple lands settlement proceeds and dispute resolution mechanisms.

Honourable senators may already be familiar with similar provisions to those of Part 1 of Bill C-14. Indeed, Parliament has enacted on three previous occasions similar legislation for three of the five northern Flood Agreement first nations: the Split Lake Cree First Nation Flooded Land Act; the York Factory First Nation Flooded Land Act; and the Nelson House First Nation Flooded Land Act.

I will proceed to Part 2 of the bill, which focuses on all Manitoba claim settlements — those now in place, as well as those to come, where Canada commits to setting apart land as reserves. In order to provide maximum freedom of choice, particularly in respect of future settlements, First Nations would be entitled to opt in, or not, to the provisions of Part 2.

Part 2 will ensure that the process of approving land for reserve status under Manitoba claim settlements is shortened. That will be done by empowering the concerned First Nations to accommodate existing rights as well as the economic opportunities on those lands even while the process of reserve creation is unfolding. First Nations in Manitoba and third parties will be able to reach binding agreement, before the reserve is created, on how to preserve existing interest in lands selected by the First Nation. This power

La première partie du projet de loi C-14 contribuera pour beaucoup au succès de cet accord. Ses dispositions permettront au groupe de Norway House de déterminer lui-même la meilleure façon d'utiliser les terres en fief simple et les sommes obtenues en vertu du règlement et qui sont gérées respectivement au moyen d'une société foncière et d'une fiducie. Sans les dispositions contenues dans la partie 1, on risquerait que ces terres en fief simple et au moins certaines catégories de fonds reçus en vertu de l'accord soient considérées comme visées par la Loi sur les Indiens et assujetties à l'administration du ministère des Affaires indiennes, ce qui n'est pas l'intention des parties à l'accord.

Je tiens à assurer le comité que nous avons prévu les mécanismes pertinents dans le cadre de l'accord pour assurer une reddition des comptes appropriée aux membres de la Première nation de la gestion de ces terres en fief simple et des fonds obtenus dans le cadre du règlement.

La Partie 1 assure aussi une utilisation optimale des mécanismes de règlement contenus dans l'accord de mise en oeuvre principal, ce qui comprend l'arbitrage selon la loi provinciale pour toutes les parties, y compris le Canada. Les mécanismes de règlement des différends prévus dans l'accord sont plus efficaces et tiennent davantage compte de la situation locale que ceux de la Convention sur la submersion de terres du Nord du Manitoba.

Nous avons déjà constaté que les sommes de règlement fournies au fonds de fiducie du groupe portent fruit pour la collectivité de Norway House. Jusqu'à maintenant, un centre communautaire, un centre récréatif, des programmes sociaux et 105 emplois ont été créés. Ces avantages ne pourront que se multiplier lorsque la Première nation pourra gérer directement le produit des fonds de règlement relatifs à ses terres en fief simple et les mécanismes de règlement des différends.

Les honorables sénateurs connaissent peut-être déjà des dispositions semblables à celles que contient la partie 1 du projet de loi C-14. Le Parlement a déjà adopté en effet, à trois reprises, des lois semblables pour trois autres des cinq Premières nations visées par la Convention sur la submersion de terres du Nord du Manitoba. Il s'agit des lois sur la submersion de terres visant la Première nation crie de Split Lake et les Premières nations de York Factory et de Nelson House.

J'aimerais maintenant passer à la partie 2 du projet de loi, qui porte sur tous les règlements de revendication au Manitoba — ceux déjà conclus et ceux à venir — en vertu desquels le Canada s'engage à mettre de côté des terres à titre de réserves. Afin d'assurer une liberté maximale de choix, en particulier pour les règlements futurs, les Premières nations auraient le choix d'adhérer ou non aux dispositions de la Partie 2.

La Partie 2 permettra de raccourcir le processus d'approbation de terres destinées à recevoir le statut de terres de réserve en vertu de règlements de revendications au Manitoba, en habilitant les Premières nations visées à préserver les droits existants et à profiter des possibilités de développement économique sur ces mêmes terres pendant le processus de création d'une réserve. Les Premières nations du Manitoba et les tiers concernés pourront en effet conclure des ententes exécutoires sur la façon de préserver

is simply not possible now under the Indian Act, which states that lands can only be encumbered by the First Nation after they have been set apart as reserve lands.

The provisions of Part 2 will enable a seamless transition of third-party interests to on-reserve interests with legal certainty to both third parties and First Nations. First Nations will also be able to grant interest where none presently exists, allowing them to seize emerging economic opportunities while the reserve creation process unfolds.

Part 2 will empower my minister to exercise the usual Governor in Council function of conferring reserve status in respect of reserve creations under Manitoba claim settlements. Such reserve expansion commitments presently amount to over 1.3 million acres under various Manitoba claim settlements — 1.1 million acres under the Manitoba Treaty Land Entitlement Framework Agreement alone. These commitments will not be fulfilled in one step. Rather, First Nations will be engaged in multiple land selections, each of which will be the subject of its own reserve creation order when all conditions — environmental, third-party interests, et cetera — are met. Without this ministerial reserve creation power, the order-in-council process currently used will be flooded with administrative requests for reserve status orders.

In closing, I repeat that this legislation will assist not one but many Manitoba First Nations, both those with existing settlements and those who may yet conclude such settlements. It will enable them to make decisions respecting their settlement proceeds and settlement lands, to further their economic futures. Manitoba First Nations have indicated that over 80 per cent of their treaty lands will be for economic development. In many cases, negotiations with developers are underway. Over 400,000 acres of land selections have already been made.

Manitoba first nations are waiting for enactment of this legislation to conclude economic ventures that will be key to making their new reserve lands truly valuable to the community. They have told us, in no uncertain terms, that they are eager to have this legislation. Without it, valuable opportunities may be lost.

Honourable senators, thank you for the opportunity to address the committee on this important proposed legislation. My colleagues and I will be pleased to answer any questions honourable senators might have.

les intérêts existants sur les terres qu'une Première nation a choisies, avant même que la réserve soit créée. Une Première nation ne peut tout simplement pas exercer un tel pouvoir actuellement en vertu de la Loi sur les Indiens car, en vertu de celle-ci, une Première nation ne peut grever des terres par des intérêts qu'une fois qu'elles ont été mises de côté à titre de terres de réserve.

Les dispositions contenues dans la Partie 2 assureront une transition sans heurt des intérêts de tiers aux intérêts sur les terres de réserve, en assurant une certitude légale aussi bien à ces tiers qu'aux Premières nations. Les Premières nations pourront aussi accorder des intérêts là où il n'en existe pas encore, ce qui leur permettra de saisir les opportunités économiques pendant que se déroule le processus de création de la réserve.

De plus, la Partie 2 habilite le ministre à conférer le statut de terre de réserve à des terres dans le cadre de la création de réserves en vertu de règlements de revendications au Manitoba, pouvoir qui relève présentement du gouverneur en conseil. Ces engagements liés à l'agrandissement de réserves portent actuellement sur une superficie de plus de 1,3 million d'acres, en vertu de divers règlements de revendications au Manitoba — 1,1 million d'acres s'appliquant au seul Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba. Ces engagements ne pourront toutefois être réalisés en une seule étape. Les Premières nations procéderont plutôt à des sélections successives de terres, dont chacune sera visée par son propre décret de création de réserves, lorsque toutes les conditions seront remplies — en ce qui concerne l'environnement, les intérêts de tiers, et cetera. Sans ce pouvoir ministériel de création de réserves, le processus actuel d'adoption des décrets sera littéralement inondé de demandes administratives de décrets pour l'octroi du statut de réserve à des terres.

En terminant, j'aimerais souligner à nouveau que cette loi aidera, non pas une seule Première nation, mais un grand nombre de Premières nations du Manitoba, aussi bien celles qui ont déjà obtenu des règlements que celles qui seront appelées à en conclure. Cette loi leur permettra de prendre des décisions au sujet du produit de leurs règlements et des terres visées par ces règlements afin de s'assurer un meilleur avenir sur le plan économique. Les Premières nations du Manitoba ont indiqué que 80 p. 100 de leurs terres seront affectées au développement économique. Dans beaucoup de cas, des négociations avec des promoteurs sont déjà en cours, et plus de 400 000 acres de terres ont déjà été désignées.

Les Premières nations du Manitoba attendent l'adoption de cette loi pour conclure des ententes au sujet d'initiatives économiques qui seront un facteur clé de la véritable valeur qu'auront leurs nouvelles terres de réserve pour leur collectivité. Elles nous ont d'ailleurs dit de façon non équivoque qu'elles sont impatientes de voir cette loi adoptée. Sans cette loi, elles risqueraient de perdre de précieuses opportunités.

Honorable senators, je vous remercie de l'occasion que vous m'avez fournie de m'adresser au comité au sujet de cet important texte de loi. Mes collègues et moi-même répondrons maintenant avec plaisir à vos questions.

**The Chairman:** I wish to note that page 7 is missing from the written brief.

**Mr. Austin:** We will correct that and ensure that the committee receives a copy of the complete address.

**Senator Watt:** Please excuse my lack of clear understanding of this bill, as I have not had the opportunity to review it in depth. Nevertheless, I see similarities to past agreements, in terms of the way it has been put together. A number of parties are involved in the agreement — not only the government, but also the actual developers such as the Manitoba Hydro-Electric Board.

First, I would like to have a clear sense of how many people are directly concerned in this issue. When you mention “opting in,” how many people are involved?

**Mr. Austin:** Regarding Norway House, which Part 1 of the bill concerns and which is similar to the other three that have already been passed, there are over 5,000 members, of which approximately 3,700 are on reserve. However, particularly with the second part of the bill, this would be available to all First Nation members in Manitoba.

I will now turn to my colleague, Mr. Gord Kitchen, to give you an idea of the number of First Nation members on reserve.

**Mr. Gord Kitchen, Director, Land Entitlement and Claims Implementation, Indian and Northern Affairs Canada:** I do not have a total, but I can tell you that there are 27 TLE First Nations, and their populations vary from 200 to 2,500. I will get the exact number for you.

**Mr. Austin:** There are potentially 62 First Nations in Manitoba. We could certainly get you numbers, those who live on reserve and those who live off reserve.

**Senator Watt:** This proposed legislation specifically focuses on the Norway House Cree Nation.

**Mr. Austin:** Yes, the Part 1 does.

**Senator Watt:** However, the bill is not limited to those people only because you have provided, under Part 2, for others to opt in as well.

**Mr. Austin:** Yes, that is correct.

**Senator Watt:** Why is that? Why are you setting the stage for future potential negotiations?

**Mr. Austin:** There are two parts to this bill, which is an omnibus bill. It deals particularly, as you pointed out, with Norway House, but it also facilitates economic development in the treatment of land, in Part 2, for all First Nations. Therefore, this is an effective way, in our opinion, of bringing forward an effective piece of legislation.

**La présidente:** J'aimerais vous faire remarquer qu'il manque la page 7 à la version anglaise du mémoire.

**M. Austin:** Nous allons y remédier et nous nous veillerons à ce que le comité reçoive une copie intégrale de l'exposé.

**Le sénateur Watt:** Veuillez m'excuser si je ne comprends pas tout à fait le projet de loi, mais je n'ai pas eu l'occasion de l'examiner en profondeur. Néanmoins, je vois certaines similitudes avec des accords antérieurs dans la façon dont il est conçu. Plusieurs parties participent à l'accord — non seulement le gouvernement, mais aussi les promoteurs comme la Régie de l'hydroélectricité du Manitoba.

Tout d'abord, j'aimerais avoir une idée précise du nombre de personnes qui sont directement touchées par ceci. Lorsque vous parlez de liberté de choix d'adhérer ou non aux dispositions, combien de personnes sont concernées?

**M. Austin:** La Nation de Norway House que concerne la partie 1 du projet de loi, qui est d'ailleurs semblable aux trois autres accords qui ont été conclus, a plus de 5 000 membres, dont environ 3 700 vivent sur la réserve. Cependant, tous les membres des Premières nations du Manitoba seraient surtout touchés par la deuxième partie du projet de loi.

Je vais maintenant laisser la parole à mon collègue, M. Gord Kitchen. Il pourra vous donner une idée plus précise du nombre de membres des Premières nations qui vivent dans les réserves.

**M. Gord Kitchen, directeur, Mise en oeuvre des ententes sur les revendications, Affaires indiennes et du Nord canadien:** Je n'ai pas de total, mais je peux vous dire qu'il y a 27 Premières nations qui jouissent de droits fonciers reconnus par traité, et leur population varie entre 200 et 2 500 membres. Je vais trouver les chiffres exacts pour vous.

**M. Austin:** Il y a potentiellement 62 Premières nations au Manitoba. Nous pouvons certainement obtenir les chiffres exacts si vous voulez, sur le nombre de membres qui vivent dans les réserves et hors d'elles.

**Le sénateur Watt:** Ce texte de loi qui est proposé vise spécifiquement la Nation crie de Norway House.

**M. Austin:** Oui, la première partie.

**Le sénateur Watt:** Cependant, le projet de loi ne se limite pas à ce peuple-là seulement puisqu'à la deuxième partie, vous avez prévu que d'autres puissent choisir d'y adhérer.

**M. Austin:** Oui, c'est bien cela.

**Le sénateur Watt:** Et pourquoi donc? Pourquoi préparez-vous le terrain pour de futures revendications potentielles?

**M. Austin:** Il y a deux parties à ce texte, qui est un projet de loi omnibus. Il concerne particulièrement, comme vous l'avez souligné, la Nation crie de Norway House, mais il facilite aussi le développement économique dans le traitement des terres, à la partie 2, pour toutes les Premières nations. Par conséquent, c'est un bon moyen, d'après nous, de mettre de l'avant des mesures législatives efficaces.

**Senator Watt:** I am curious about the design of the proposed legislation because it is the first of its kind that I have witnessed since I have been in the Senate. It is more like instructions to native people to come on board, and it gives one the impression, in Part 2, that there was not true representation from aboriginal Nations. Where were they when the stage was being set for the next round of negotiations, for the newcomers? I find this very unusual.

Why does the government seem to be moving in the direction of generosity by saying "Come on board"? Are the First Nations ready to come on board? I have no clear notion as to the rationale behind this. I understand that economic development is one aspect. Is it that the department feels that it must move in a massive way to settle outstanding land claims now? Is it because of the policies existing on that point?

**Mr. Kitchen:** The impetus behind Part 2 of the legislation arose out of the Treaty Land Entitlement Framework Agreement in Manitoba, which was negotiated on behalf of 19 First Nations at the time, en masse if you will. During the negotiations, the issue arose of the difficulty of dealing with third-party interests and of the process itself. As a result, the parties agreed that Canada would recommend legislation to address those issues. That is the impetus behind the bill.

We have 19 TLE First Nations under the agreement. We also have seven under previous agreements. We cannot exclude them, or any specific claims that may come along. It is tied specifically to a claim settlement agreement, be it one in place now or perhaps one in the future.

It was felt that it is the decision of the First Nation whether to proceed under the current regulations and policies. Or, if they prefer this route because it is advantageous to them, they can opt in. Rather than government foisting something upon them, the option is with the First Nations.

**Mr. Austin:** The common theme is meeting the government's outstanding obligations and commitments to a number of Manitoba First Nations with regard to the northern Flood Agreement, which is more in Part 1, as well as various treaty land entitlement agreements or other specific claims that may come forward later. It is meeting those obligations in a holistic way.

**Senator Watt:** I am not completely satisfied with all the answers I am getting. I also see this piece of legislation as a first step — a similar kind of legislation could easily apply to the other provinces. Would the department view this as a precedent being set in one province that could then be applied to other provinces?

**Le sénateur Watt:** Je suis curieux de savoir comment est conçue la loi proposée parce que c'est la première de son genre que je vois depuis mon arrivée au Sénat. On dirait plus des instructions aux Autochtones pour qu'ils embarquent, et le projet de loi donne l'impression, dans sa deuxième partie, que les nations autochtones n'étaient pas vraiment représentées. Où étaient-elles lorsqu'on préparait le terrain pour la ronde suivante de négociations, pour les nouveaux venus? Je trouve ceci très curieux.

Pourquoi le gouvernement semble-t-il adopter une attitude de générosité en invitant les Premières nations à «embarquer»? Sont-elles prêtes à embarquer? Je ne vois pas vraiment le raisonnement derrière tout cela. Je comprends que le développement économique est un aspect. Est-ce que c'est que le ministère juge qu'il doit régler maintenant les revendications qui ne sont pas encore réglées? Est-ce que c'est à cause des politiques en vigueur actuellement à ce propos?

**M. Kitchen:** La Partie 2 du projet de loi est venue la Loi sur la mise en oeuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba, qui a été négociée pour le compte de 19 Premières nations à ce moment-là, une négociation en masse, si on veut. Pendant ces négociations, la question a été soulevée de la difficulté de composer avec les intérêts des tiers et du processus lui-même. Par conséquent, les parties ont convenu que l'État recommanderait une loi pour régler ce problème. C'est de là que vient le projet de loi.

Nous avons 19 Premières nations qui jouissent de droits fonciers reconnus par traité dans cette entente. Sept autres sont couvertes par des ententes antérieures. Nous ne pouvons pas les exclure, pas plus qu'aucune revendication spécifique connexe. C'est lié spécifiquement aux accords de règlement des revendications, qu'ils soient en vigueur actuellement ou conclus dans l'avenir.

On estimait que c'était à la Première nation de décider si elle voulait ou non agir en vertu des règlements et politiques actuels. Par contre, si elles préfèrent cette voie-ci parce qu'elle est plus avantageuse pour elles, elles sont libres de l'adopter. Au lieu que ce soit le gouvernement qui leur impose quelque chose, c'est aux Premières nations de faire un choix.

**M. Austin:** L'élément commun est la réalisation des engagements actuels du gouvernement et de ses obligations à l'égard de plusieurs Premières nations du Manitoba découlant de la Convention sur la submersion de terres du Nord du Manitoba, ce qui est plus dans la Partie 1, de même que divers accords de règlement des revendications territoriales ou d'autres revendications spécifiques qui pourraient être présentées ultérieurement. Ainsi ces obligations sont-elles comblées de façon globale.

**Le sénateur Watt:** Je ne suis pas tout à fait satisfait des réponses que je reçois. Je vois aussi en ce projet de loi une première étape — le même genre de loi pourrait facilement s'appliquer à d'autres provinces. Est-ce que le ministère verrait en ceci un précédent établi dans une province, qui pourrait s'appliquer à d'autres provinces?

**Mr. Kitchen:** The reasoning behind the bill relates primarily to dealing with the third-party interests, which is, of course, the national issue. It is structured the way it is to allow that to continue. Whether that would go on a national scale or not, I could not comment.

**Senator Christensen:** Certainly some of the witnesses we will be hearing will be persons with third-party interests. What third-party interests are affected in those areas by Bill C-14? What was the consultation process, and what has been their input on the development of this legislation?

**Mr. Austin:** I believe that the potential third-party interests are quite varied, whether it is easement for hydro, whether it is land for economic development, other easements, et cetera, or setting lands aside. It is quite broad. There have been conversations and discussions between First Nations and third parties.

**Mr. Kitchen:** The existing third-party interests depend on where the land is and the particulars of the piece of property. We have set aside land as reserve in northern Manitoba, and some third-party interests were addressed. Those were of the nature of hydro development or winter roads to allow people to get in and out. Province-wide, they can be just about anything — for example, access to a particular spot across the land. They are wide open, and they must be addressed under the process.

**Senator Christensen:** Within these packages, would there be existing lands that were held fee simple?

**Mr. Kitchen:** Under the framework agreement there are six bands and three others that can acquire land as opposed to selecting provincial Crown land simply because there was not enough Crown land in their area. They would be purchasing land on a willing buyer-willing seller basis. That land would be fee simple land that would ultimately be converted to reserve.

**Mr. Austin:** The emphasis is on the willing seller-willing buyer basis.

**Senator Cochrane:** Would these two parts not have been better addressed under two separate pieces of legislation?

**Mr. Austin:** As I have tried to explain, overall the government is trying to meet its outstanding obligations. There are a number of those. There are obligations under the Northern Flood Agreement, as well as the TLE obligations. Norway House, for example, will benefit from both parts of the legislation. We have been, as you know, attempting to resolve the issues of the Northern Flood Agreement for some time.

We started by trying to do it for all five First Nations as a collectively, but we felt that that would not work. We have been bringing forward individual pieces. We have done three, and this will be the fourth. There are individual agreements from that point of view as well.

**M. Kitchen:** Le raisonnement qui sous-tend le projet de loi vise principalement à traiter des intérêts des tierces parties, ce qui est, on le sait, l'enjeu national. Le projet de loi est structuré de telle manière à permettre que cela continue. Je ne pourrais pas dire s'il devrait s'appliquer à l'échelle nationale ou non.

**Le sénateur Christensen:** Nous allons certainement entendre le témoignage de personnes qui représentent les intérêts des tierces parties. Lesquels de ces intérêts sont touchés dans ces régions par le projet de loi C-14? Quel processus de consultation a été appliqué, et dans quelle mesure ont-ils participé à l'élaboration de ce projet de loi?

**M. Austin:** Je crois que les intérêts potentiels des tiers sont très variés, que ce soit la servitude d'hydroélectricité ou des terres pour le développement économique, d'autres servitudes, et cetera, ou la mise de côté de terres. C'est assez vaste. Il y a eu des échanges et des discussions entre les Premières nations et les tiers.

**M. Kitchen:** Les intérêts des tiers actuels dépendent de l'emplacement des terres et des caractéristiques de celles-ci. Nous avons mis de côté les terres pour les réserves dans le nord du Manitoba, et nous avons réglé certains intérêts de tiers. Ceux-ci portaient sur le développement hydroélectrique ou le dégagement des routes en hiver pour permettre aux gens de circuler. À l'échelle de la province, ce peut être à peu près n'importe quoi — par exemple, l'accès à un endroit particulier du territoire. Tout est possible, et il faut pouvoir en traiter dans le processus.

**Le sénateur Christensen:** Avec ces règlements, est-ce qu'il y aurait des terres actuelles qui seraient tenues en fief simple?

**M. Kitchen:** En vertu de l'Accord-cadre il y a six bandes, et trois autres qui peuvent acquérir des terres au lieu de choisir des terres provinciales transférées au fédéral tout simplement parce qu'il n'y avait pas assez de terres de la Couronne dans leur région. Les terres seraient transigées de vendeur consentant à acheteur consentant. Les terres seraient détenues en fief simple jusqu'au jour où elles seraient converties en terres de réserve.

**M. Austin:** L'accent est sur le fait que c'est une transaction entre acheteur consentant et vendeur consentant.

**Le sénateur Cochrane:** Est-ce qu'il n'aurait pas mieux valu que ces deux parties constituent deux textes de loi distincts?

**M. Austin:** Comme j'ai essayé de l'expliquer, dans l'ensemble, le gouvernement essaie de respecter ses engagements actuels. Il y en a plusieurs. Certains sont prévus par la Convention sur la submersion de terres du nord du Manitoba et d'autres découlent de l'Accord sur les droits fonciers issus de traités. Norway House, par exemple, bénéficiera des deux parties de la loi. Nous essayons déjà depuis quelque temps, comme vous le savez, de résoudre les problèmes de la Convention sur la submersion de terres du nord du Manitoba.

Tout d'abord, nous avons essayé d'agir pour les cinq Premières nations collectivement, mais nous avons compris que cela ne fonctionnerait pas. Nous avons proposé des textes pour chacune. Nous en avons fait trois et celui-ci est le quatrième. Ce sont des accords distincts de ce point de vue aussi.

Once we have an implementation agreement, we would bring it forward at the first opportunity rather than asking people to wait. In combining these in Parts 1 and 2, it is trying to facilitate what First Nations want and make sure that the economic opportunities to which they wish to avail themselves are available.

**Senator Cochrane:** I think that it could be done just as well separately. I think that these groups would still have a positive effect with each one separately.

There were five First Nations affected by the northern Manitoba flooding. This is the fourth, as you pointed out, to be dealt with in legislation. The remaining First Nation, Cross Lake, declines, does it not, to enter into an implementation agreement?

**Mr. Austin:** Yes, I believe that is correct. We are still working with Cross Lake to bring some resolution so that we can implement the Northern Flood Agreement with that First Nation. They could receive the benefits that are available under that.

**Senator Cochrane:** Could you tell me why they are declining to do this? Why do they feel that the original agreement offers them better opportunities for an acceptable settlement?

**Mr. Austin:** Senator, with great respect, I am not sure I can address their concerns adequately. I think the question is more fairly put to them. We certainly have attempted to work with them and continue to do so. However, we have not been able to reach an agreement at this point.

**Senator Cochrane:** You must know of their reservations from your discussions.

**Senator Watt:** Perhaps we should ask them.

**Mr. Austin:** I think that is the point, senator.

**Senator Watt:** We should call them as witnesses. We have a week.

**Senator Cochrane:** You would prefer not to give us further clarification as to why they refuse?

**Ms Sandy Jackson, Acting Manager, Claims Unit, Intergovernmental Affairs/Operations Policy, Manitoba Region, Indian and Northern Affairs Canada:** It is unfair to ask us to explain the rationale of Cross Lake. I would like to say, however, that we are respecting a decision that they have taken. We continue to work with them.

They have asked us to implement the terms of the original Northern Flood Agreement because that is the route they want to go. In order to respect that decision, we have been trying to work out implementation of the original terms of the Northern Flood Agreement with Cross Lake. It is an ongoing process. It may be that next year or the year after they may decide that the implementation agreement is an alternative they wish to pursue. The implementation agreement is an option that is still available to them.

Une fois que nous avons une entente de mise en oeuvre, nous la mettons de l'avant à la première occasion qui se présente plutôt que de demander aux gens d'attendre. En combinant tout cela dans les Parties 1 et 2, l'on s'efforce de faciliter le règlement de ce que veulent les Premières nations et de créer ces débouchés économiques dont elles souhaitent tirer parti.

**Le sénateur Cochrane:** Il me semble que ce serait tout aussi réalisable séparément. Je pense que ces groupes auraient encore une incidence positive si c'était fait à part.

Cinq Premières nations ont été touchées par la submersion des terres du nord du Manitoba. Celle-ci est la quatrième, comme vous l'avez souligné, dont il est traité dans un texte de loi. La dernière Première nation, celle de Cross Lake, refuse, n'est-ce pas de conclure un accord de mise en oeuvre?

**M. Austin:** Oui, je crois que vous avez raison. Nous travaillons encore avec Cross Lake pour régler le problème et mettre en oeuvre la Convention sur la submersion de terres du nord du Manitoba avec cette Première nation. Elle pourrait bénéficier des avantages que présente cette convention.

**Le sénateur Cochrane:** Pouvez-vous me dire pourquoi ils refusent cette entente? Pourquoi croit-il que l'entente initiale offre de meilleures possibilités d'en arriver à un règlement acceptable?

**M. Austin:** Sénateur, avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas sûr d'être à la hauteur de la tâche pour vous parler de leurs préoccupations. Je crois qu'il serait plus juste de leur poser la question. Nous avons assurément tenté de collaborer avec eux et nous continuons de le faire. Cependant, nous n'avons pu en venir à une entente pour l'instant.

**Le sénateur Cochrane:** D'après les discussions que vous avez eues avec eux, vous devez connaître leurs réserves.

**Le sénateur Watts:** Nous devrions peut-être leur poser la question.

**M. Austin:** Je crois que c'est de cela dont il s'agit, sénateur.

**Le sénateur Watts:** Nous pourrions les convoquer comme témoins. Nous avons une semaine.

**Le sénateur Cochrane:** Vous préféreriez ne pas nous donner d'autres précisions quant aux raisons de leur refus?

**Mme Sandy Jackson, chef intérimaire, Unité de revendications, Affaires intergouvernementales/Politique des opérations, région du Manitoba, Affaires indiennes et du Nord:** Il est injuste de nous demander d'expliquer les raisons invoquées par la Nation de Cross Lake. J'aimerais dire, toutefois, que nous respectons sa décision. Nous maintenons notre collaboration.

Elle nous a demandé de mettre en oeuvre les dispositions de la convention initiale sur la submersion de terres du nord du Manitoba parce que c'est la voie qu'ils veulent suivre. Pour respecter cette décision, nous avons tenté de mettre en oeuvre les dispositions initiales de l'entente avec la Nation de Cross Lake. Le processus suit son cours. L'année prochaine ou l'année qui suit la nation pourrait décider que l'accord de mise en oeuvre est une solution qui l'intéresse. L'accord de mise en oeuvre est une option qui s'offre encore à la nation.

The options are there. Cross Lake has made a decision at this time to go with the original NFA. We will respect that decision and we will work with them to implement the NFA based on the original terms of that agreement.

**Senator Cochrane:** Thank you. I did not mean for you to divulge anything outside of the discussions that you have had.

Part 2 of the bill will streamline the process for setting aside reserve lands in the future. It will give authority to the minister rather than an order in council, will it not?

**Mr. Austin:** That is correct.

**Senator Cochrane:** I understand that this will speed up the process. What are the implications for further parliamentary scrutiny of those decisions and actions?

**Mr. Kitchen:** The agreements are approved by cabinet at some point. For example, the Treaty Land Entitlement Framework Agreement has cabinet approval. It has gone through that process. Canada has already agreed to add these new reserve lands. The bill says that once it leaves the department, it will be finished. The minister will have that delegated authority as opposed to the order-in-council process, which has been used. I believe that the term is "Royal Prerogative." That has been done because the Indian Act is silent on who has the authority to create a reserve. It has always been done this way. The only intent of this is to streamline a process to which we have agreed. The specifics of each addition are addressed in detail under the provisions with all our regulations and policies.

**Senator Sibbeston:** My only experience in dealing with a First Nations agreement has been with the Nisga'a. When that matter was before us, the Nisga'a leaders were very much involved in advocating their case.

I am curious about where the First Nations stand today on this matter. I do not know whether having department officials here before us does justice to the issue. Where are the Norway House Cree Nation and other First Nations who are being affected by this?

**The Chairman:** We have letters of support from them. Also, we will be hearing from those people by video conference.

**Senator Sibbeston:** Why are they not here when this is so important to their lives? Why are the Norway House First Nation and other First Nations that are being affected by this legislation not here today, rather than department officials advocating for this legislation? I am curious. I want to know.

**Senator Watt:** Are you saying that they are not hungry enough?

**Senator Sibbeston:** I do not know. My only experience has been with the Nisga'a bill. When we dealt with that issue, the Nisga'a leaders were here advocating for their case. I find this process completely different. I am not satisfied with having

Les options sont là. La Nation de Cross Lake a décidé pour l'instant de s'en tenir à la convention initiale sur la submersion de terres du nord du Manitoba. Nous respecterons cette décision et nous travaillerons de concert avec elle pour la mettre en oeuvre la convention en respectant les conditions initiales.

**Le sénateur Cochrane:** Merci. Mon intention n'était pas de vous faire dire quoi que ce soit en dehors des discussions que vous avez eues.

La partie 2 du projet de loi simplifiera le processus de mise de côté de terres à l'avenir. L'autorité sera conférée au ministre plutôt que de recourir au un décret du gouverneur en conseil, si je ne m'abuse.

**M. Austin:** C'est exact.

**Le sénateur Cochrane:** Je crois comprendre que cela va accélérer le processus. Quelles sont les répercussions pour ce qui est d'un examen ultérieur par le Parlement de ces décisions et actions?

**M. Kitchen:** Les ententes sont approuvées par le Cabinet à un certain moment. Par exemple, l'Accord cadre sur les droits fonciers issus des traités a été approuvé par le Cabinet et a passé au travers de ce processus. Le Canada a déjà accepté d'ajouter ces nouvelles terres de réserve. D'après le projet de loi une fois que l'accord a reçu l'aval du ministère, c'est terminé. Le ministre sera fondé de pouvoir alors qu'auparavant ce pouvoir relevait du gouverneur en conseil. Je crois que l'expression est «prérogative royale». Cela a été fait parce que la Loi sur les Indiens ne dit pas qui est habilité à créer une réserve. Cela s'est toujours fait de cette manière. Tout ce qu'on vise par là, c'est de simplifier un processus que nous avons accepté. Les détails de chaque ajout de terres sont précisés dans les dispositions avec tous nos règlements et politiques.

**Le sénateur Sibbeston:** La seule expérience que j'ai en ce qui a trait à une entente avec les Premières nations, c'est l'accord Nisga'a. Lorsque nous avons étudié cette question, les chefs Nisga'a se sont beaucoup investis dans la défense de leur cause.

Je suis curieux de savoir quelle est la position adoptée par les Premières nations là-dessus. Je ne sais pas si le fait d'entendre des représentants du ministère rend justice à la question. Où sont la Nation crie de Norway House et les autres Premières nations qui sont touchées par cette mesure législative?

**La présidente:** Elles nous ont fait parvenir des lettres d'appui. En outre, nous entendrons ces gens par vidéoconférence.

**Le sénateur Sibbeston:** Pourquoi ne sont-elles pas ici alors que cela revêt tant d'importance pour elles? Pourquoi la Nation crie de Norway House et d'autres Premières nations qui sont touchées par cette mesure législative ne sont-elles pas ici aujourd'hui pour défendre cette mesure législative à la place de représentants du ministère? Je suis curieux. Je veux savoir.

**Le sénateur Watts:** Dites-vous qu'ils n'ont pas assez faim?

**Le sénateur Sibbeston:** Je ne sais pas. Ma seule expérience remonte à l'étude du projet de loi sur l'Accord Nisga'a. Lorsque nous avons traité de cette question, les chefs Nisga'a sont venus ici pour défendre leur cause. Ce processus me semble tout à fait

department officials because I do not think that they know very much about this. I do not think that they have adequately answered the questions that have been asked. I do not believe that they are the best spokespersons to deal with this matter.

**The Chairman:** We approached the First Nations and, rather than coming to Ottawa, they chose to give evidence by video conference. They have been dealing for five and a half years with the department. They appeared before the House of Commons committee. They believe that they have said everything they can say. We gave them the option of appearing in person but they preferred to appear by video conference.

We requested the department to appear today to give their view, as we usually do in any case. The department people who are here have been totally involved with this situation throughout the years.

Perhaps, Ms Jackson, you would like to comment on your involvement.

**Ms Jackson:** I have been working with the five NFA First Nations since 1990. We have had many discussions on this.

This bill is much different from the Nisga'a bill. Nisga'a deals with self-government. This bill deals with administrative changes to facilitate, in the case of Part 1, implementation of the Norway House agreement. This bill is really administrative in nature, which is why the departmental representatives are here. The changes that we are looking for impact on policies that we have in place at the department.

**Senator Johnson:** In 1997, Norway House held a referendum on the issue. The referendum passed by a majority of those who voted. The issue has been around for a long time. We heard from the people when we dealt with the issue in Bill C-56. It has been thoroughly discussed with the Norway House people. I spoke to them over the weekend as well. We are just trying to get it implemented now.

**Senator Sibbeston:** Therefore, the bill before us just deals with lands that have been flooded and agreement by the Norway House Cree Nation with respect to that flooding. The bill does not involve a comprehensive land claim or self-government agreement; correct?

**Ms Jackson:** Part 1 of the bill deals with facilitating the implementation of only certain parts of the agreement. It does not deal with the comprehensive agreement itself. The agreement has already been implemented. There are a couple of administrative matters that we need to deal with through this legislation. Part 2 is a separate part of the bill.

différent. Je ne suis pas satisfait d'entendre les représentants du ministère parce que je ne crois pas qu'ils s'y connaissent beaucoup en la matière. Je ne pense pas qu'ils ont répondu adéquatement aux questions qui leur ont été posées. Je ne crois pas que ce sont les meilleurs porte-parole en ce qui a trait à cette question.

**La présidente:** Nous avons communiqué avec les Premières nations et, plutôt que de se rendre à Ottawa, elles ont préféré témoigner par vidéoconférence. Elles traitent avec le ministère depuis cinq ans et demi. Elles ont comparu devant le comité de la Chambre des communes. Elles estiment n'avoir plus rien à ajouter. Nous leur avons donné offert de venir comparaître devant le comité, mais elles ont préféré le faire par vidéoconférence.

Nous avons demandé à des représentants du ministère de comparaître aujourd'hui pour nous faire part de leur point de vue, comme nous le faisons habituellement. Les représentants du ministère qui sont ici ont suivi le dossier de très près au fil des ans.

Madame Jackson, vous voudriez peut-être nous dire quelques mots sur votre participation.

**Mme Jackson:** Je travaille avec les cinq Premières nations auxquelles s'applique la Convention sur la submersion de terres du nord du Manitoba depuis 1990. Nous avons eu de nombreuses discussions à cet égard.

Ce projet de loi n'a rien à voir avec le projet de loi sur l'accord Nisga'a qui porte sur l'autonomie gouvernementale. Le projet de loi que nous étudions traite de changements administratifs pour faciliter, dans le cas de la partie 1, la mise en oeuvre de mesures concernant l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House. Ce projet de loi est vraiment de nature administrative ce qui explique la présence ici de représentants du ministère. Les changements que nous comptons apporter ont des répercussions sur les politiques que nous avons en place au ministère.

**Le sénateur Johnson:** En 1997, la Nation de Norway House a tenu un référendum sur la question. La majorité de ceux qui ont voté ont voté en faveur de la question qui ne date pas d'hier. Nous avons entendu des représentants de la nation lorsque nous avons étudié le projet de loi C-56. La question a été discutée à fond avec des représentants de la Nation de Norway House. Je leur ai aussi parlé en fin de semaine. Nous essayons simplement d'en assurer la mise en oeuvre maintenant.

**Le sénateur Sibbeston:** Par conséquent, le projet de loi que nous avons devant nous concerne uniquement les terres qui ont été inondées et l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres. Le projet de loi ne comporte pas de revendications territoriales globales ou d'ententes d'autonomie gouvernementale, si je comprends bien.

**Mme Jackson:** La partie 1 du projet de loi vise à faciliter la mise en oeuvre de certaines parties seulement de l'accord. Elle ne porte pas sur l'accord complet. Celui-ci a déjà été mis en oeuvre. Cette mesure législative vise à régler deux ou trois questions administratives. La Partie 2 est une partie distincte du projet de loi.

**Senator Andreychuk:** The flood bills always come before us in the last week of a Parliament. In my seven years here, I have found that often aboriginal bills are shoved through in the last week. Something is wrong with our priorities.

I do agree that the first part of the bill deals with a negotiated agreement that should have been implemented long ago. I see no problem with it. However, the second part of the bill, which is referred to as housekeeping matters, really contains a lot of substantive things. In the future, if we find substantive issues couched in a flood bill, we should ask for a severance of the bill.

The framework for all other reserves, et cetera, is embedded in this legislation. By so doing, am I to believe that all of the groups who will be affected or could be affected by the second part of the proposed act have in fact been consulted and are in agreement with this process? If they are not in agreement, do they still have the choice to go through a different framework structure in their negotiations, or will they be bound by this one?

**Mr. Kitchen:** Part 2 of the proposed legislation is based on a claim, so it arises only when a claim is settled.

**Senator Andreychuk:** My point is this: If a First Nation has a claim, there is a process that is identified in the proposed legislation; however, if the reserve and the band decide to take their claim in a different direction, are they now bound to use this structure only, or are their options still open to them?

**Mr. Kitchen:** They are not bound. There is an existing process.

**Senator Andreychuk:** A total framework agreement?

**Mr. Kitchen:** No, it is the existing process under the Indian Act. The bill that is before us rearranges part of the process that exists now. However, a First Nation has the option to use the new legislation — in other words, they opt in. Otherwise, they are in the existing system. If they want to use the new legislation, they opt to; there is no requirement for them to use it at all.

**Senator Andreychuk:** It has been put there as an enabling piece: would that be a fair characterization?

**Mr. Kitchen:** Yes, there is the existing Indian Act and its regulations and the additions policies, all of those things.

**Senator Andreychuk:** I am not sure which of the witnesses indicated that the attempt here was to make sure the monies and accountability structures are not pursuant to the Indian Act but to this proposed act, and that you followed this process to circumvent — if that is the correct word — the Indian Act.

**Le sénateur Andreychuk:** Les projets de loi concernant les inondations nous sont toujours présentés la dernière semaine d'une législature. Depuis sept ans que je suis ici, je trouve qu'il est arrivé souvent que des projets de loi concernant les Autochtones soient expédiés en vitesse la dernière semaine. Nos priorités sont mal établies.

Je conviens avec vous que la première partie du projet de loi porte sur un accord négocié dont nous aurions dû procéder à la mise en oeuvre il y a longtemps. Je n'y vois aucun problème. Cependant, en ce qui concerne la deuxième partie du projet de loi, des mesures d'ordre administratif à ce qu'on dit, contient vraiment beaucoup d'éléments importants. À l'avenir, si un projet de loi relatif à des inondations contient des questions de fond, nous devrions demander à ce qu'il soit scindé.

Le cadre pour toutes les autres réserves est intégré dans cette mesure législative. Cela dit, dois-je croire que tous les groupes qui seront touchés ou pourraient être touchés par la deuxième partie du projet de loi ont en fait été consultés et sont d'accord avec ce processus? Si ce n'est pas le cas, ont-ils toujours le choix de passer par un cadre différent dans leurs négociations ou seront-ils liés par celui-ci?

**M. Kitchen:** La Partie 2 de la loi proposée est fondée sur une revendication, donc elle n'entre en jeu que lorsque la revendication est réglée.

**Le sénateur Andreychuk:** Voici où je veux en venir: si une Première nation fait une revendication, elle doit suivre un processus qui est décrit dans la loi proposée; cependant, si la réserve et la bande décident de donner une autre orientation à leur revendication, sont-ils maintenant tenus d'adhérer à cette structure seulement, ou ont-ils encore d'autres choix?

**M. Kitchen:** Ils ne sont tenus à rien. Il y a un processus existant.

**Le sénateur Andreychuk:** Un accord-cadre global?

**M. Kitchen:** Non, c'est le processus prévu dans la Loi sur les Indiens. Le projet de loi que nous avons ici restructure en partie le processus actuel. Cependant, une Première nation a le choix d'appliquer les nouvelles mesures législatives — autrement dit, elle choisit d'adhérer à la nouvelle loi. Autrement, elle fonctionne selon le système actuel. Si elle veut appliquer les nouvelles mesures législatives, elle fait le choix d'y adhérer; elle n'y est absolument pas obligée.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est présenté comme un projet de loi habilitant; est-ce que ce serait une description assez juste?

**M. Kitchen:** Oui, il s'y trouve les dispositions de la Loi sur les Indiens actuelle et ses règlements, ainsi que les politiques sur les ajouts, tout y est.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne sais plus très bien quel témoin a dit que l'on tentait de s'assurer que les fonds et les structures de responsabilité ne soient pas sous le régime de la Loi sur les Indiens mais de cette loi qui est proposée, et que vous avez fait ceci dans le but de contourner — si c'est le terme qui convient — la Loi sur les Indiens.

**Mr. Austin:** Accountability is a very important aspect. Trusts have been set up under the implementation agreements. Those trusts establish the accountability framework or regime for monies or lands. Those trusts are a very important mechanism, so that the First Nation — in this case Norway House and its members — has in place an accountability regime for all members. There are a number of trustees, for example, that are established, some of which are elected and some of which are nominated. There is a bank involved as a trustee. There is a strong accountability framework for the management, for example, of the monies that will flow into that trust.

**Senator Andreychuk:** As I understood, the purpose of this proposed legislation is to give the accountability, the involvement and more direct responsibility to the aboriginal people, and thereby you are attempting, if I can use those words, to circumvent or put in another structure other than the supervisory Indian Act process?

**Ms Jackson:** We are seeking an exemption from the Indian Act for the settlement monies. There is a portion of the Norway House settlement monies that we deem to be Indian monies, and under the Indian Act those monies would be paid to Canada and then we would administer on behalf of First Nations.

In our negotiations, the First Nation expressed the view that they are capable of administering, handling and making decisions about settlement proceeds on their own, without the department acting as the guardian. It is a move toward self-government and is very much something that the First Nation expressed as something that they wanted to do. We are seeking an exemption from the Indian Act provisions dealing with Indian monies and we have insured that these settlement proceeds, the accountabilities, as Mr. Austin was saying, are to the people of Norway House. That is what we are seeking.

**Senator Andreychuk:** Could you elaborate on Part 2, as your comments were directed to Part 1.

**Ms Jackson:** My comments are on Part 1.

**Senator Andreychuk:** How would Part 2 work on an exemption and how does it take precedence over the Indian Act?

**Mr. Kitchen:** Part 2 sets up certain payments made directly to the First Nation, and those payments are administered by the First Nation in accordance with a trust. Canada is not a party to the trust. The trust is composed of nominated and elected band members, as trustees, and an independent trustee, which is quite often a financial institution chosen by the band, but the money flows directly to the First Nations. Some of the First Nations also get money to purchase land, as I indicated earlier. The funds are in another trust account but are administered by the trustees. They are accountable on an annual basis with an independent audit to

**M. Austin:** La reddition des comptes est un aspect très important. Des fiducies ont été créées en vertu des accords de mise en oeuvre et prévoient le cadre ou le régime de responsabilité relativement aux fonds et aux terres. Elles constituent un mécanisme très important, qui permet à la Première nation — dans ce cas-ci à Norway House et à ses membres — d'appliquer un régime de responsabilité qui couvre tous ses membres. Il y a plusieurs administrateurs, par exemple, qui sont désignés, certains au moyen d'élections et d'autres par désignation. Il y a une banque qui participe à titre d'administrateur. Un solide cadre de reddition des comptes est prévu pour la gestion, par exemple, des fonds qui seront versés dans cette fiducie.

**Le sénateur Andreychuk:** À ce que j'ai compris, l'objet de ce projet de loi qui est proposé est de faire assumer l'obligation de rendre compte par le peuple autochtone, qu'il puisse intervenir et qu'il assume une responsabilité plus directe, et par conséquent vous tentez, si je peux dire, de contourner la Loi sur les Indiens ou d'insérer une autre structure que le processus de supervision qu'elle contient?

**Mme Jackson:** Nous tentons d'obtenir une dérogation à la Loi sur les Indiens relativement aux sommes découlant des règlements. Il y a une part de l'argent du règlement des revendications de Norway House qui, à notre avis, revient aux Indiens, et selon la Loi sur les Indiens, ces sommes seraient versées au Canada, puis nous les administrerions pour le compte des Premières nations.

Dans le cadre des négociations, la Première nation a exprimé l'avis qu'elle est capable d'administrer les sommes des règlements elle-même, de composer avec elles et de prendre des décisions à leur sujet sans que le ministère agisse comme son gardien. C'est un pas vers l'autonomie gouvernementale et la Première nation a clairement exprimé la volonté qu'il en soit ainsi. Nous tentons d'obtenir une dérogation aux dispositions de la Loi sur les Indiens qui concernent l'argent des Indiens et nous nous assurons que les fonds du règlement des revendications, les responsabilités, comme le disait M. Austin, soient assumés par le peuple de Norway House. C'est ce que nous tentons d'obtenir.

**Le sénateur Andreychuk:** Pourriez-vous expliquer la Partie 2, puisque vos observations étaient surtout axées sur la Partie 1?

**Mme Jackson:** Mes observations concernent la Partie 1.

**Le sénateur Andreychuk:** Comment la Partie 2 s'applique-t-elle à une exemption et comment a-t-elle préséance sur la Loi sur les Indiens?

**M. Kitchen:** La Partie 2 prévoit certains versements faits directement à la Première nation et ces fonds sont administrés par la Première nation conformément aux modalités d'une fiducie. Le Canada ne figure pas parmi les administrateurs de cette fiducie. Ses administrateurs sont des membres de la bande qui sont nommés et élus, et il y a un administrateur indépendant, souvent une institution financière choisie par la bande, mais l'argent est versé directement à la Première nation. Certaines Premières nations reçoivent aussi de l'argent pour acheter des terres, comme je l'ai dit plus tôt. Les fonds sont dans un autre compte de fiducie

the members of the First Nations, as would any other money that flowed.

**Senator Andreychuk:** I am trying to be certain about the legalities of it. The Indian Act has supervisory functions for the federal government. You are saying, and I agree, that the way to go is to get away from that kind of structure, having the aboriginals more involved. What in Part 2 assures me that you can do that and that there can be no question later that the Indian Act prevails as opposed to this structure? What cancels out the responsibilities of the Indian Act?

**Mr. Kitchen:** Under Part 2, there is no exemption asked for under the Indian Act for the monies. They are flowing in the normal way that contribution funding flows to First Nations.

**Ms Jackson:** There are two different types of agreements being dealt with here, and the exemption from the provisions of the Indian monies part of the Indian Act applies only to Part 1 and applies only to the Norway House settlement agreement.

**Senator Andreychuk:** I understand that, but I do not understand Part 2 because we do not have enough in the agreement to understand how it will operate. These are land claim settlements we are talking about. You are saying they will flow in the normal way. I am confused. I want to be sure that what you are doing resonates and has the legal capability of withstanding any attack on it.

**Mr. Austin:** Under the government specific claims policy, which encompasses treaty land entitlement and other specific claims, monies go to First Nations in an accountable controlled trust generally. Certainly that is what we are talking about here. It has been the practice of the Government of Canada in settling these outstanding obligations to use the trust mechanism. We have not been using, to the best of my knowledge, the Indian Act and the Indian monies portions of the Indian Act because in settling those obligations these are not seen as the same type of activity as was foreseen when the Indian Act was devised.

**Senator Andreychuk:** You are seeing a claim that the federal government by policy is settling and providing monies for, but it does not reduce the obligations and responsibilities under the Indian Act. Is that what I am hearing?

**Mr. Austin:** Yes.

**Senator Andreychuk:** I want to know whether they have received a certificate under the Charter of Rights and Freedoms. Does this proposed act comply with the standard policy? The minister should be here to answer whether in fact this proposed legislation has received Charter scrutiny and whether a certificate has been issued.

mais sont gérés par les administrateurs. Ils doivent rendre compte de leurs activités chaque année aux membres de la Première nation en faisant effectuer une vérification indépendante, comme pour tout autre genre de fonds.

**Le sénateur Andreychuk:** J'essaye de m'assurer de la légalité de tout cela. La Loi sur les Indiens prévoit des fonctions de supervision pour le gouvernement fédéral. Vous dites, et je suis d'accord, qu'il faut s'éloigner de ce genre de structure, plus faire participer les Autochtones. Qu'y a-t-il, dans la Partie 2, pour m'assurer que vous pouvez y parvenir et qu'il n'y aura pas, plus tard, d'affirmations que la Loi sur les Indiens a préséance sur cette structure? Qu'est-ce qui annihile les responsabilités prévues dans la Loi sur les Indiens?

**M. Kitchen:** En vertu de la Partie 2, aucune exemption n'est demandée relativement aux sommes dont il est question dans la Loi sur les Indiens. Elles sont versées normalement, comme le financement sous forme de contribution qui est versé aux Premières nations.

**Mme Jackson:** Nous parlons ici de deux différents types d'ententes, et l'exemption des dispositions de la Loi sur les Indiens qui concernent l'argent des Indiens ne s'applique qu'à la Partie 1 et qu'à l'entente de règlement des revendications de Norway House.

**Le sénateur Andreychuk:** Je le comprends bien, mais je ne saisis pas la deuxième partie parce que l'accord n'est pas assez explicite pour qu'on puisse voir comment cela fonctionnera. Nous parlons ici d'ententes de règlements de revendication. Vous dites que les fonds circuleront de la façon habituelle. Je suis confuse. J'aimerais m'assurer que ce que vous faites se tient et à la capacité légale de faire front aux attaques.

**M. Austin:** En vertu de la politique du gouvernement en matière de revendications particulières, laquelle a préséance sur les droits fonciers issus de traités et autres revendications spécifiques, les fonds sont généralement versés aux Premières nations dans un compte en fiducie contrôlé de façon responsable. C'est bien ce dont il s'agit ici. Le gouvernement du Canada recourt généralement au mécanisme fiduciaire dans le règlement de ses engagements courants. Nous n'avons pas appliqué, à ce que je sache, la Loi sur les Indiens et les dispositions de la Loi sur les Indiens relatives à l'argent des Indiens parce que, dans le règlement de ces engagements, ceci n'est pas vu comme le genre d'activité qui avait été prévue lorsque la Loi sur les Indiens avait été formulée.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous envisagez une revendication que le gouvernement fédéral règle et paie conformément à la politique, mais cela ne réduit pas les obligations et les responsabilités prévues par la Loi sur les Indiens. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Austin:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais savoir s'ils ont reçu un certificat de conformité à la Charte des droits et libertés. Est-ce que cette loi qui est proposée est conforme à la politique standard? Le ministre devrait être ici pour nous dire si, en fait, ce projet de loi qui est proposé a été examiné à la lumière de la Charte et si un certificat a été émis.

**Mr. Austin:** May I get back to the committee on that question, please?

**Senator Rompkey:** I want to ask a general question for my own purposes, and perhaps other people know the answer.

This arrangement was deemed to be a treaty under section 35, I think.

**Senator Watt:** Section 35(4).

**Senator Rompkey:** Could you elaborate on that? During consideration of the bill in the House of Commons, there was testimony by the Norway House Cree of their understanding that the agreement is a treaty within the meaning of section 35. The then minister of Indian Affairs confirmed this, as did Matthew Coon Come, who was then grand chief of the Crees of the Quebec.

I would like to know the government's position. The Northern Flood Agreement has the status of a treaty under section 35; is that correct?

**Ms Jackson:** There have been many discussions about the status of the Northern Flood Agreement. When we got into negotiations with Norway House and with the other three First Nations with whom we have implementation agreements, we came to an understanding with the First Nations that we were not going to argue about the status of whether or not it was a treaty. The key issue was implementation of obligations that were owed by Canada, Manitoba Hydro-Electric Board and Manitoba. There had been dispute about whether it was a treaty. We decided that we should set that issue aside and deal with the implementation of this agreement.

**Senator Rompkey:** I am trying to get at fundamental rights. Were there previous treaties?

**Ms Jackson:** There are previous treaties. These First Nations are covered by Treaty 5.

**Senator Rompkey:** All of these First Nation have previous treaties?

**Ms Jackson:** Yes, they do. The compensation agreement was signed in 1977. At the time that it was being negotiated, through reading history, there was no indication —

**Senator Rompkey:** I am trying to get at the history. Could you give me a thumbnail sketch of the when the treaties were signed.

**Ms Jackson:** I could not tell you when the treaties were signed, but it is Treaty 5. The Northern Flood Agreement was signed in November 1977.

**Senator Rompkey:** That agreement flows from the previous treaties. The obligation in principle was there in the previous treaties with the Government of Canada.

**Ms Jackson:** The Northern Flood Agreement deals with hydro development in northern Manitoba and compensation for hydro development in northern Manitoba. Treaty 5 deals with an agreement between Canada and the First Nations on a number of treaty issues. The Northern Flood Agreement does not necessarily stem from Treaty 5. However, there is recognition within the

**M. Austin:** Puis-je fournir une réponse au comité ultérieurement à ce sujet, je vous prie?

**Le sénateur Rompkey:** J'aimerais poser une question d'ordre général pour ma propre gouverne. Peut-être d'autres en connaissent-ils la réponse.

Cet arrangement devait être considéré comme un traité en vertu de l'article 35, je crois.

**Le sénateur Watt:** Le paragraphe 35(4).

**Le sénateur Rompkey:** Pourriez-vous entrer un peu dans le détail? Lorsque la Chambre des communes examinait le projet de loi, les Cris de Norway House ont déclaré qu'à ce qu'ils avaient compris, l'accord était un traité selon la description qu'en fait l'article 35. Le ministre des Affaires indiennes de l'époque l'a confirmé, ainsi que Matthew Coon Come, qui était alors le grand chef des Cris du Québec.

J'aimerais savoir quelle est la position du gouvernement? La Convention sur la submersion de terres du Nord a le statut de traité, en vertu de l'article 35; n'est-ce pas?

**Mme Jackson:** Il y a eu beaucoup de discussions sur le statut de la Convention sur la submersion de terres du Nord du Manitoba. Lorsque nous avons entamé les négociations avec Norway House et les autres Premières nations avec lesquelles nous avons des accords de mise en oeuvre, nous avons fini par convenir avec les Premières nations de ne pas débattre du statut de la convention, s'il s'agit ou non d'un traité. Ce qui nous occupait, c'était le respect des engagements du Canada, de la Régie de l'hydroélectricité du Manitoba et du gouvernement du Manitoba. Il y a eu un débat sur la nature de la convention. Nous avons décidé de mettre la question de côté et de nous concentrer sur la mise en oeuvre de cette entente.

**Le sénateur Rompkey:** J'essaie d'en venir aux droits fondamentaux. Y a-t-il eu des traités antérieurs?

**M. Jackson:** Oui, il y en a eus. Ces Premières nations font l'objet du Traité 5.

**Le sénateur Rompkey:** Toutes ces Premières nations ont des traités antérieurs?

**Mme Jackson:** Oui, c'est un fait. L'accord de compensation a été signé en 1977. À l'époque où il était négocié, si on en lit l'historique, rien n'indiquait...

**Le sénateur Rompkey:** J'essaie d'en venir à cet historique. Pourriez-vous me dire brièvement quand ces traités ont été signés?

**Mme Jackson:** Je ne peux pas vous dire quand ils ont été signés, mais c'est le Traité 5. La Convention sur la submersion des terres du Nord du Manitoba a été signée en novembre 1977.

**Le sénateur Rompkey:** Cette convention découle des traités antérieurs. L'obligation en principe figurait dans les traités antérieurs avec le gouvernement du Canada.

**Mme Jackson:** La Convention sur la submersion des terres du Nord porte sur le développement hydroélectrique dans le nord du Manitoba et la compensation pour ce développement. Le Traité 5 est un accord entre le Canada et les Premières nations relativement à plusieurs questions de traité. La Convention sur la submersion des terres du Nord ne découle pas nécessairement du

Northern Flood Agreement that these First Nations are covered by Treaty 5. There is a link made back to Treaty 5.

**Senator Rompkey:** Even though this is not a treaty under section 35, the others are treaties under section 35.

**Ms Jackson:** There is recognition. Within the implementation agreement there is a clause that says that treaty and aboriginal rights are not affected by this agreement. Therefore, we are not changing or doing anything. We are ensuring that that protection remains.

**Senator Johnson:** I would like to ask one question. How long has the delay been? Over what period of time have we been trying to do self-government in Manitoba and with Norway House and the others. I know from talking to Chief Ron Evans that this has had an impact.

**Mr. Austin:** The effect is more indirect because it is slowing the economic development in the land, et cetera. In that regard it does put in place various ways where First Nations can become more self-sufficient, can become more economically viable, and can move forward with their governance methodologies and with frameworks, et cetera.

**Senator Johnson:** There is a feeling in Manitoba that this has been an impediment to work in this area. I would like the committee to know that.

[Translation]

**Senator Gill:** The second part of the agreement states that the Minister is empowered to grant reserve status to Crown lands. That is not the customary procedure. This flows from a specific agreement in place in Manitoba. Elsewhere in Canada, permission must be obtained from the province and from the Governor in Council.

Apparently, this status will be granted by the Minister of Indian Affairs. Is it the second part of the agreement that applies in Manitoba? I assume you included an agreement on Norway House in the second part so that Norway House's existing reserve or community would be expanded.

**Mr. Austin:** That is correct.

[English]

**Mr. Austin:** Mr. Kitchen could explain this certainty gap, which is important. It has to do with certain powers vested now under the Indian Act.

**Mr. Kitchen:** In many cases the First Nation has selected a piece of land for economic development for which they will require a partner. Under the current Indian Act, the First Nation must designate that land for leasing or to get into this partnership arrangement. They do that by community vote. They pass a band council resolution, and then they request Canada to put the documents in place. They can only do that once the land is reserve. They get into a situation where they have negotiated a deal with their partner, but they can only agree to put the proposal before the membership down the line once it is reserve.

Traité 5. Cependant, il est reconnu dans la Convention sur la submersion de terres du Nord que les Premières nations sont protégées par le Traité 5. Un lien est fait avec le Traité 5.

**Le sénateur Rompkey:** Bien que ce ne soit pas un traité conformément à l'article 35, les autres traités, eux, y sont conformes.

**Mme Jackson:** Il y a reconnaissance. Dans l'accord de mise en oeuvre, il y a une disposition selon laquelle les droits des Autochtones et les droits issus des traités ne sont pas touchés par cet accord. Par conséquent, nous ne changeons rien ni ne faisons rien. Nous nous assurons que la protection reste.

**Le sénateur Johnson:** J'aimerais poser une question. Combien de temps cela a-t-il pris? Pendant combien de temps avons-nous tenté d'instaurer l'autonomie gouvernementale au Manitoba, avec la Nation de Norway House et les autres? Je sais, d'après mes conversations avec le chef Ron Evans que cela a eu une incidence.

**M. Austin:** L'incidence est plutôt indirecte parce que le développement économique du territoire est ralenti, et cetera. Sur ce plan, il est vrai que plusieurs mesures sont prévues pour permettre aux Premières nations de devenir plus autonomes, plus solides sur le plan économique et qu'elles puissent progresser avec leurs méthodes de régie, leurs cadres de travail, et cetera.

**Le sénateur Johnson:** L'impression règne au Manitoba que ça a plutôt fait obstacle aux progrès dans ce domaine. J'aimerais que le comité en soit conscient.

[Français]

**Le sénateur Gill:** Dans la deuxième partie de l'entente, on dit que le ministre est habilité à accorder un statut de réserve à du terrain de la Couronne. C'est inhabituel. En fait, c'est une entente spécifique au Manitoba parce qu'ailleurs au Canada, on doit obtenir l'autorisation de la province et l'autorisation du gouverneur en conseil.

On dit que c'est le ministre des Affaires indiennes qui va accorder le statut. Au Manitoba, est-ce c'est la deuxième partie de l'entente qui s'applique? Je présume que vous avez accolé une entente sur Norway House à la deuxième partie qui veut que Norway House ait du terrain d'ajouté à sa réserve actuelle ou à sa communauté.

**M. Austin:** Je crois que vous avez raison.

[Traduction]

**M. Austin:** M. Kitchen pourrait expliquer ce manque de certitude, qui est important. C'est lié à certains pouvoirs donnés en vertu de la Loi sur les Indiens.

**M. Kitchen:** Dans de nombreux cas, la Première nation a choisi un bout de territoire dans une perspective de développement économique, pour lequel il lui faudra un partenaire. Selon la Loi sur les Indiens actuelle, la Première nation doit désigner ces terres pour la location ou conclure cette entente de partenariat. Ils règlent ça par vote collectif. Ils adoptent une résolution au conseil de bande, puis ils demandent au Canada de dresser les documents. Ils ne peuvent faire ceci que lorsque le territoire a le statut de réserve. Ils se retrouvent dans une situation où ils ont négocié une entente avec leur partenaire, mais ils ne

This legislation would allow them to go through that approval process prior to the land becoming reserve. It would take effect the minute the land is reserve. It gives certainty. Many third parties do not want to agree to something that cannot be guaranteed to occur.

[Translation]

**Senator Gill:** As I see it, the gist of the agreement is to set out certain expansion options for communities. I sense that Manitoba is headed in this direction, unlike most of the other provinces where for a variety of reasons, people are not interested in aboriginal community expansion.

You have worked out an agreement in Manitoba and this will certainly have an impact on the rest of Canada. As I see it, most aboriginal communities across the country will want to expand. I think communities will want to get involved. Do you agree with me?

[English]

**Mr. Austin:** It is important to emphasize that this bill shows that Canada is attempting to meet obligations. We are trying to put in place a framework that allows for economic development and movement toward self-government or greater economic activity, and to make sure for all Canadians that this will impact Manitoba, and only Manitoba.

We are trying to put that framework in place not only for First Nations people living on reserves but also for Manitobans who may have economic interests or activities they wish to pursue with First Nations partners or others.

**The Chairman:** I wish to thank the witnesses for appearing today. It has been interesting and enlightening. If we need to call you back later in the day, will you be available?

**Mr. Austin:** We will make ourselves available.

**The Chairman:** The committee will recess to prepare for the video conference.

The committee recessed.

The committee resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to get your comments on the possibility of seeking leave to sit at three o'clock. That will give the technicians enough time to get the video conference set up so that we can hear from the remainder of our witnesses, who will take approximately an hour and a half to make their presentation and answer our questions.

Are all honourable senators in agreement to reconvening our meeting here at three o'clock? Senator Andreychuk, are you in agreement with that?

**Senator Andreychuk:** Yes.

peuvent accepter de présenter la proposition à leurs membres que lorsque le territoire est devenu une réserve.

Cette loi-ci leur permettrait de passer par ce processus d'approbation avant que le territoire devienne une réserve. La prise d'effet aurait lieu à l'instant même où le territoire recevrait son titre de réserve. Ainsi y a-t-il certitude. Il y a beaucoup de tiers qui ne veulent pas conclure d'entente sans pouvoir avoir de garantie.

[Français]

**Le sénateur Gill:** J'ai l'impression que l'essentiel de l'entente est de mettre de l'avant les possibilités d'agrandissement des communautés. J'ai l'impression que le Manitoba va dans ce sens, contrairement à la plupart des autres provinces, où pour toutes sortes de raisons, les gens ne veulent pas agrandir les communautés autochtones.

Au Manitoba, vous arrivez à une entente et cela aura certainement un impact sur l'ensemble du Canada. D'après mes connaissances, la majorité des communautés autochtones voudraient voir un agrandissement à leurs communautés à travers le pays. J'ai l'impression qu'il y aura une implication de la part des communautés. Êtes-vous du même avis?

[Traduction]

**M. Austin:** Il est important de souligner que ce projet de loi démontre que le Canada s'efforce de s'acquitter de ses obligations. Nous essayons d'établir un cadre de travail qui permette le développement économique et le progrès vers l'autonomie gouvernementale ou une activité économique plus grande, et de nous assurer pour tous les Canadiens que cela n'aura d'incidence que sur le Manitoba, et uniquement sur le Manitoba.

Nous essayons de mettre ce cadre en place non seulement pour les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves, mais aussi pour les Manitobains qui pourraient avoir des intérêts ou des activités économiques qu'ils souhaiteraient réaliser avec des partenaires des Premières nations ou d'autres personnes.

**La présidente:** J'aimerais remercier les témoins d'être venus aujourd'hui. Tout ceci a été très intéressant et instructif. Si nous avons besoin de vous rappeler plus tard aujourd'hui, serez-vous disponibles?

**M. Austin:** Nous nous rendrons disponibles.

**La présidente:** Le comité va suspendre ses travaux pour se préparer à la vidéoconférence.

La séance est suspendue.

La séance reprend.

**La présidente:** Honorables sénateurs, j'aimerais savoir ce que vous penseriez d'obtenir l'autorisation de siéger de nouveau à 15 heures. Ainsi les techniciens auront-ils le temps de préparer la vidéoconférence de manière à ce que nous puissions entendre le restant de nos témoins, qui prendront environ une heure et demie pour faire leur présentation et répondre à nos questions.

Qui est en faveur d'une reprise de la séance ici à 15 heures? Sénatrice Andreychuk, êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Andreychuk:** Oui.

**Senator Watt:** I am definitely in agreement with sitting this afternoon. There is one issue that I wish to raise as a result of our questioning of the witnesses this morning. I am wondering whether we should make an administrative decision as to whom we will hear from.

**The Chairman:** We already have our witnesses. They are listed on the agenda.

**Senator Watt:** Do we intend to invite people who have not yet been taken into account?

**The Chairman:** The first two witnesses are members of the Norway House Cree Nation, Mr. Bryan Hart and Mr. Leonard McKay. They are dissenting. They have questions regarding the bill. The other two, Mr. Fred Muskego and Mr. Robert Roddick, from the Norway House Cree Nation Band Council, are in favour of the bill. Therefore, we have both sides and we will hear both sides on the bill.

**Senator Watt:** We have only this week, then.

**Senator Andreychuk:** Are you sure? Can we count on that?

**The Chairman:** If honourable senators agree, we will adjourn until three o'clock and reconvene here in this room.

The committee adjourned.

**Le sénateur Watt:** Je suis tout à fait d'accord pour siéger cet après-midi. Il y a une question que j'aimerais soulever, après la séance de questions des témoins de ce matin. Je me demande si nous devrions prendre une décision administrative pour déterminer qui nous entendrons?

**La présidente:** Nous avons déjà notre liste de témoins. Leurs noms figurent à l'ordre du jour.

**Le sénateur Watt:** Avons-nous l'intention d'inviter des gens qui n'ont pas encore été pris en compte?

**La présidente:** Les deux premiers témoins sont des membres de la Nation crie de Norway House, M. Bryan Hart et M. Leonard McKay. Ils souhaitent exprimer une opinion dissidente. Ils ont des questions au sujet du projet de loi. Les deux autres témoins, M. Fred Muskego et M. Robert Roddick, du Conseil de bande de la Nation crie de Norway House, sont favorables au projet de loi. Par conséquent, nous avons les deux côtés et nous entendrons témoigner sur les deux côtés de la médaille du projet de loi.

**Le sénateur Watt:** Nous n'avons que cette semaine, alors.

**Le sénateur Andreychuk:** En êtes-vous sûr? Pouvons-nous en être sûrs?

**La présidente:** Si les honorables sénateurs sont d'accord, nous levons la séance et nous nous retrouverons à 15 heures dans cette pièce-ci.

La séance est levée.

---

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2000

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-14, respecting an agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the Province of Manitoba, met this day at 4:35 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma J. Chalifoux** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Please proceed, Mr. Hart.

**Mr. Bryan Hart, Band Member, Norway House Cree Nation:** Madam Chairman, I am pleased to be here today before your committee. I was present at the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in March 1998 when this bill, Bill C-14, was considered by that committee. I cannot say that I was very pleased with how the committee responded and addressed any of the issues or concerns that I raised or the issues and concerns raised by other people who might be considered as dissidents in terms of dealing with the Northern Flood Agreement and this bill. I cannot say that I am overly positive that today's meeting will do anything constructive,

---

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2000

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-14, Loi concernant l'accord conclu avec la Nation crie de Norway House sur le règlement des questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba, se réunit aujourd'hui, à 16 h 35, pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Thelma J. Chalifoux** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Veuillez commencer, monsieur Hart.

**M. Bryan Hart, membre de la Nation crie de Norway House:** Madame la présidente, je suis heureux de comparaître devant votre comité aujourd'hui. J'ai témoigné devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord en mars 1998, quand le comité a examiné le projet de loi C-14. Je ne peux pas dire avoir été très satisfait de la façon dont le comité a réagi aux questions ou préoccupations que j'ai soulevées ou à celles soulevées par d'autres qui seraient en désaccord avec ce qui se passe au sujet de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba et de ce projet de loi. Je ne suis pas trop certain que la réunion d'aujourd'hui fera

at least from where I would like to see things go. Nevertheless, I am here and I am pleased that you are here.

There is much to be said about the Northern Flood Agreement in northern Manitoba. I cannot possibly go into enough detail to give it the justice that is required. I want to provide a very basic picture of a dynamic that Norway House, over a number of years, has been a part of and has been subjected to by the Government of Canada. It is a very simplified dynamic, a scheme or set of events.

I understand that each senator at the committee will have very little information on what the issues are, what the Northern Flood Agreement is, and about where Norway House is. I believe that you have very little information on a number of things. That was the case with the standing committee at the House of Commons.

I will provide a straightforward, condensed and streamlined version of a power play dynamic that I want to share with you. It is called the destruction of a treaty, and it is Canada's policy. There are 13 steps that I want to share with you. They illustrate how I see why we are here today.

The first of those 13 steps is to dispossess First Nations people from their lands and resources. That has been Indian policy in Canada since day one. The Canadian government signed with First Nations an agreement that is not intended to be honoured. The only reason for signing the agreements is because public pressure forces your hand. That is the only reason.

The second step is that once the land and resources are taken to supply their benefits to large non-First Nations populations, you ignore the obligations and liabilities of the agreement itself, because public pressure is less of a factor. That has been Indian policy in Canada from day one. It is about the dispossession of lands and resources from First Nations.

Third, in 1982, something happens. The Northern Flood Agreement was signed in 1977. You realize that the agreement has now been given constitutional protection by section 35 of the Constitution Act, 1982, which provides that existing agreements, such as the Northern Flood Agreement, are hereby recognized and affirmed. There is a bit of a concern that this agreement is much more real now than it was when it was signed. You have to pay attention to it. Because it is more expensive now, you will have to look at it. Perhaps it will look as if you are moving toward implementation of it.

Fourth, you continue to hold back the discharge of the obligations and liabilities. Thus, the five affected Cree First Nations involved do not receive any benefit from this agreement. You even cut back normal programming dollars with the intent to impoverish the communities. The policy of duress or starving them out continues. That is highlighted in the 1985 Nielsen report, which showed per capita funding and funds for normal band programming was lowered considerably for NFA bands. Roughly \$10,000 per capita was spent on each band member in

avancer les choses, du moins comme je le voudrais. Quoi qu'il en soit, je suis heureux de m'adresser à vous aujourd'hui.

Il y a beaucoup à dire au sujet de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba. Il m'est impossible de rendre compte de tous les détails comme je le voudrais. Je vais donc brosser un tableau très sommaire de ce que la Nation crie de Norway House a vécu pendant un certain nombre d'années et de ce qu'elle a subi de la part du gouvernement du Canada. C'est une explication très simplifiée d'une suite ou d'une série d'événements.

Je pense que tous les sénateurs membres du comité connaissent très mal les enjeux et la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba, et que vous ne savez pas non plus vraiment où se trouve Norway House. Je crois que vous êtes très peu renseignés sur un bon nombre de questions. C'était aussi le cas des membres du Comité permanent de la Chambre des communes.

Je vais vous expliquer de façon claire, simple et concise la dynamique d'un règlement par marchandage. Mon récit s'intitule la destruction d'un traité, et la politique du Canada telle qu'elle est. Il y a 13 étapes que je veux vous exposer. Elles montrent pourquoi, d'après moi, nous en sommes ici aujourd'hui.

Déposséder les Premières nations de leurs terres et de leurs ressources est la première de ces 13 étapes. C'est la politique appliquée par le Canada à l'égard des Indiens depuis le tout début. Le gouvernement du Canada a signé avec les Premières nations un accord qu'il n'a pas l'intention de respecter. La pression de l'opinion publique est la seule raison pour laquelle les accords ont été signés, la seule raison.

En deuxième lieu, une fois que les terres et les ressources ont été saisies au profit de grandes populations non autochtones, vous ne tenez plus compte des obligations et des responsabilités prévues dans l'accord, parce que la pression de l'opinion publique est moins forte. C'est la politique appliquée par le Canada à l'égard des Indiens depuis le tout début. On veut déposséder les Premières nations de leurs terres et de leurs ressources.

Troisièmement, en 1982, il s'est passé quelque chose. On sait que la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba a été signée en 1977. Or, vous savez que l'accord est maintenant protégé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui reconnaît et inclut les accords existants, comme la Convention sur l'inondation des terres du Manitoba. On se préoccupe un peu de savoir si l'accord est beaucoup plus concret maintenant qu'au moment de sa signature. Vous devez y porter attention. Parce qu'il vaut beaucoup plus cher maintenant, vous allez devoir l'examiner. Il semblera peut-être que vous allez y donner suite.

Quatrièmement, vous continuez de vous dégaizer de vos obligations et de vos responsabilités. Ainsi, les cinq Premières nations crie touchées ne tirent aucun avantage de cet accord. Vous réduisez même les fonds versés normalement pour les programmes dans l'intention d'appauvrir les communautés. La politique de la contrainte ou de la privation continue. Cette situation est mise en évidence en 1985 dans le rapport Nielsen, qui montre que le financement par habitant et les fonds des programmes des bandes ont été considérablement réduits dans le

each of the five communities, as opposed to \$25,000 per capita for other First Nations who were not part of the Northern Flood Agreement.

The Nielsen task force report said that this dynamic is consistent with Canada's way of dealing with treaties. When there are liabilities at stake, this is what happens, this is what Canada does. I urge you to look at the Nielsen report of 1985, which speaks directly of duress and impoverishment and the starve-them-out position and policy of the Government of Canada.

The fifth step is to divide and conquer the affected First Nations by cutting off core funding to their representative organization, the Northern Flood Committee, which spoke with one voice on behalf of the five bands. The bands no longer speak with one voice. I refer to the testimony before the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in 1985 when a bill with respect to the Split Lake First Nation was before the House of Commons and the Senate and then became law. After a number of years of duress and impoverishment, you pick one of the smaller, weaker communities and offer them a few carrots to go with the stick approach. In this case, it was Split Lake.

After 10 to 15 years of policies based on duress, impoverishment and denial of the agreement's status, integrity, its spirit and intent, eventually First Nations people get impatient and demand that their leadership provide visible benefits. Where are the benefits, they ask? Over the course of time, leaders are elected on the premise that they will finally bring home the benefits.

I would like to refer to the Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba, which concluded that the Northern Flood Agreement was a modern-day treaty and had clear treaty rights. I would like to refer to the testimony that Warren Allmand gave to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in March of 1988. As the minister responsible for Indian Affairs who negotiated the Northern Flood Agreement on behalf of Canada, he said that it was understood that the Northern Flood Agreement was a treaty and that its benefits, its provisions and the liabilities that the government had would be ongoing. I would like to refer to his testimony.

Seven, you work with this new leadership. Sometimes it is not new leadership; sometimes it is the old leadership who change because they want to be re-elected. You work with the First Nations leadership by pretending to negotiate the implementation of the agreement. However, all the while, you offer them only the prospect of money, only if the original agreement is in place by a buy-out, a termination agreement, something that cuts off liabilities. In other words, the message is, "Cash today. No more worries tomorrow. No more liabilities or benefits or obligations." It was a misrepresentation campaign that continued right there.

cas de celles qui sont liées par la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba. À peu près 10 000 \$ par habitant ont été dépensés dans chacune de ces cinq communautés, par rapport à 25 000 \$ dans les cas des autres Premières nations qui ne sont pas liées par la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba.

D'après le rapport du groupe de travail Nielsen, cette situation est conforme à la façon dont le Canada s'occupe des traités. Quand il y a des responsabilités en cause, c'est ce qui se passe, c'est ce que le Canada fait. Je vous exhorte à jeter un coup d'oeil au rapport Nielsen de 1985, qui dit explicitement que le gouvernement du Canada applique une politique de contrainte, d'appauvrissement et de privation à notre égard.

La cinquième étape consiste à diviser pour régner sur les Premières nations en supprimant le financement de base du Comité des inondations dans le Nord, qui défend la position commune des cinq bandes touchées. Les bandes ne s'expriment plus d'une seule voix. Je vous renvoie au témoignage fait devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, en 1985, quand un projet de loi concernant la Première nation crie de Split Lake a été examiné par la Chambre des communes et le Sénat avant de devenir loi. Après un certain nombre d'années de contrainte et d'appauvrissement, vous avez choisi une des communautés les plus petites et les plus démunies pour employer l'approche du bâton et de la carotte. Vous avez choisi la Nation de Split Lake.

Après avoir connu pendant 10 à 15 ans des politiques fondées sur la contrainte, l'appauvrissement et le non-respect de l'intégrité, de l'esprit et de l'intention des accords, les Premières nations s'impatientent et exigent que leurs dirigeants obtiennent des résultats visibles. Où sont les résultats, se demandent-ils? Les chefs sont élus en partant du principe qu'ils vont finir par obtenir des résultats.

J'aimerais signaler que le rapport de la Commission d'enquête de justice autochtone du Manitoba a conclu que la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba était un traité moderne avec des droits clairs. J'aimerais rappeler le témoignage que Warren Allmand a fait devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord en mars 1988. En tant que ministre responsable des Affaires indiennes et négociateur de la Convention au nom du Canada, il a déclaré qu'il était entendu que la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba était un traité et que ses avantages, ses dispositions et les responsabilités du gouvernement à cet égard seraient maintenues. Je vous renvoie à son témoignage.

Septièmement, vous travaillez avec ces nouveaux dirigeants. Parfois, les dirigeants sont les mêmes parce qu'ils sont réélus. Vous travaillez avec les chefs des Premières nations en prétendant négocier la mise en oeuvre de l'accord. Cependant, vous leur offrez seulement de l'argent, qui sera versé uniquement si l'accord original est remplacé par un accord final qui vous dégage de vos responsabilités. Autrement dit, le message est le suivant: «De l'argent aujourd'hui, pour ne plus avoir de soucis demain. Plus de responsabilités, d'avantages ou d'obligations». On a mené une campagne trompeuse qui s'est poursuivie.

Eighth, you advance the First Nation money and a few other perks on the condition that that money will be part of a final settlement package. This is early in the so-called negotiation process. However, once this money is advanced and quickly spent, the First Nation leadership will be locked into the completion of the buy-out process. The end result is known right from the start. That is how First Nations leaders are used today by the Department of Indian Affairs and Northern Development and the Government of Canada.

Ninth, you make the First Nation leadership feel good about who they are and you take good care of them. You can even wine and dine them. They do not know it, but they have just become the government's new Indian agents. From this point, your new Indian agents will complete the majority of the remaining work.

Tenth, watch as this leadership provides only one side of the story. They even finance this misrepresentation and this propaganda process. You ignore complaints by community dissidents when they write letters and they call you and they say that they cannot access local media or speak their minds or they are punished. They lose their jobs and are intimidated. You respond by saying, "Well, this is self-government." Never has there been integrity of self-government from the Government of Canada. Only in these instances do you speak so highly of self-government. We are told that we should run for chief. Why? So we can be your chief in council? So we can work for the Government of Canada?

Eleventh, through cash advances and other direct and indirect measures, you tighten up the resolve of the new Indian agents in order to deal with the growing community concerns about the process. You recognize that since this agreement has constitutional protection it needs the informed consent of the membership of the people of the nation. It cannot be a decision of the chief and the council to sign away the Northern Flood Agreement. You recognize that the committee will need to vote yes in a formal referendum in order to manoeuvre legally around the agreement's constitutional protection.

Twelfth, you actively encourage the First Nation leadership to offer individual \$1,000 per capita payouts on every man, woman and child on the condition that the outcome of the vote is positive. With 60 per cent, 70 per cent, 80 per cent unemployment and a huge dependence on social assistance, I think the intention is quite clear. It is the Department of Indian Affairs and Northern Development that I am speaking about. It is the Government of Canada.

Thirteenth, support the leadership as much as possible in the referendum process in order to garner the desired results. Hold a subsequent referendum if the results of that first referendum come up short. In fact, change the rules. Make it easier the second time, less than two months after the first time. You make it easier for the outcome of the vote to be yes. You take away any kind of special or important thresholds that were felt important to have in the beginning to ensure that the decision was clear. You then lower the bar on it so that you can get your desired result, less

Huitièmement, vous avez offert de l'argent et quelques autres cadeaux aux Premières nations à la condition que cela fasse partie d'un règlement final. C'est prématuré dans le processus de négociations. Cependant, une fois que cet argent est versé et rapidement dépensé, les chefs des Premières nations ne peuvent plus reculer. Le résultat final est connu dès le début. C'est la façon dont les chefs des Premières nations sont traités aujourd'hui par le ministère des Affaires indiennes et du Nord et par le gouvernement du Canada.

Neuvièmement, vous mettez les chefs des Premières nations en confiance et vous vous occupez bien d'eux. Vous pouvez même leur offrir un dîner bien arrosé. Sans le savoir, ils deviennent les nouveaux agents indiens de l'État. Ainsi, vos nouveaux agents vont achever tout le travail qu'il reste à faire.

Dixièmement, les dirigeants présentent seulement un côté de la médaille. Ils financent même la désinformation et la propagande. Vous ne vous préoccupez pas des plaintes des opposants qui écrivent et téléphonent pour dire qu'ils ne peuvent avoir accès aux médias locaux ou s'exprimer sous peine d'être punis. Ils perdent leur emploi et sont victimes d'intimidation. Vous répondez que c'est la rançon de l'autonomie gouvernementale. Il n'y a jamais eu d'intégrité de la part du gouvernement du Canada au sujet de l'autonomie gouvernementale. C'est seulement dans des circonstances comme celles-ci que vous parlez en bien de l'autonomie gouvernementale. On nous offre de nous présenter comme chefs. Pourquoi? Pour que nous puissions être vos représentants? Pour que nous puissions travailler pour le gouvernement du Canada?

Onzièmement, par des avances en argent comptant et d'autres mesures directes et indirectes, vous poussez les nouveaux agents indiens à faire face aux préoccupations grandissantes des communautés. Étant donné que l'accord est protégé par la Constitution, vous convenez qu'il nécessite le consentement informé des membres de la communauté. La décision de renoncer à la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba ne peut être prise seulement par le chef et le conseil. Vous reconnaissez que la communauté devra donner son consentement par la voie d'un référendum officiel pour que la question de la protection constitutionnelle de l'accord soit réglée légalement.

Douzièmement, vous encouragez les chefs des Premières nations à offrir une indemnité de 1 000 \$ à chaque homme, femme ou enfant pour que le vote soit favorable. Avec un taux de chômage de 60, 70 et 80 p. 100 et une énorme dépendance à l'aide sociale, je pense que l'intention est bien claire. Je parle du ministère des Affaires indiennes et du Nord, du gouvernement du Canada.

Treizièmement, vous appuyez les dirigeants le plus possible au cours du processus référendaire pour obtenir les résultats souhaités. Vous organisez un autre référendum si les résultats du premier ne sont pas satisfaisants. En fait, vous changez les règles. Vous assouplissez les conditions la deuxième fois, moins de deux mois après le premier scrutin. Vous faites en sorte qu'il soit plus facile d'obtenir un résultat favorable. Vous supprimez des seuils spéciaux qui étaient jugés importants au début pour veiller à ce que la décision soit claire. Vous baissez les normes pour avoir gain

than two months after the first referendum result fails to achieve the required terms. That is what the Department of Indian Affairs and Northern Development did. They administered this process. While all this was happening with the referendum process, the federal government was before the Supreme Court of Canada arguing the case of Quebec's secession and saying that a referendum is not a formal mechanism for constitutional change. You talked about the wrongdoing of subsequent referenda. You talked about the importance of fairness to make sure that all the information is out to Quebecers, anglophones and francophones. Canada used strong-armed, firm principles. Canada was sucking and blowing with the Supreme Court of Canada. At the same time they were before the Supreme Court of Canada dealing with Quebec's secession, they were in Norway House. They were overseeing a second referendum and changing the rules to garner their results.

I wish to refer to the testimony of Peter Russell. I am guessing that everyone has heard of him. He also appeared before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples in March of 1988. I would also refer to Mr. Jackson's letter to the officials at the Department of Indian Affairs and Northern Development. Mr. McKay has a copy of that and he can provide it to you. The destruction of a treaty and Canada's policy — in this case the treaty is the Northern Flood Agreement and the First Nation people affected by it are the Norway House Cree Nation — is no different than anything that has happened in the past and it is probably no different than the things that will happen in the future.

In conclusion, I wish to deal with the issue of the NFA as a treaty. Although reputable people have come forward from the legal profession and other areas and have said that the Northern Flood Agreement is clearly a treaty, the government pretends that it is not. No one comes forward and puts their reputation on the line and says that it is not, because they cannot do so. Throughout this entire process, including a few minutes with the Standing Committee on Aboriginal Affairs in March of 1988 and a few minutes with department officials from Indian Affairs some time ago, no one has wanted to address that issue and bring it out in the open. Yet you are being asked to pass this quickly and to not address the question of treaty rights. You are being asked to move this quickly because an election is being called on Sunday and this must go through to become law in Canada.

No one wants to talk about the issue of treaty, but that is why I am here. I want you to look at that. It has all been smoke and mirrors on the issue of treaty rights. I will leave you with a couple of thoughts and one recommendation. The first question is the following: What would Canada's position be in response if Lucien Bouchard controlled the media in Quebec so that anglophones could not speak in public and could not provide a different side of the story? What if he offered every Quebecer a sum of money, say, \$1,000 per man, woman and child, providing a yes result was achieved? What would Canada's position be? How would the

de cause, moins de deux mois après l'échec du premier référendum. C'est ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord a fait. Il s'est occupé de l'opération. Pendant que le référendum s'organisait, le gouvernement fédéral soutenait devant la Cour suprême du Canada, dans la cause de la sécession du Québec, qu'un référendum n'est pas le mécanisme à utiliser pour faire modifier la Constitution. Le gouvernement a parlé des actes répréhensibles commis lors des différents référendums. Il a signalé l'importance de l'équité pour s'assurer que toutes les informations sont transmises aux Québécois, anglophones et francophones. Le Canada a fait valoir des principes rigoureux. Le Canada plaiderait la vertu devant la Cour suprême du Canada. Pourtant, au moment où il présentait ses arguments à la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la sécession du Québec, il était à Norway House. Il surveillait un deuxième référendum et changeait les règles pour obtenir ce qu'il voulait.

Je vous renvoie au témoignage de Peter Russell. J'imagine que tout le monde a entendu parler de lui. Il a aussi comparu devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones en mars 1988. Je vous renvoie aussi à la lettre que M. Jackson a adressée aux représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord. M. McKay a un exemplaire de cette lettre et il peut vous la distribuer. La destruction d'un traité et la politique du Canada — le traité étant ici la Convention sur l'inondation des terres du Nord du Manitoba et les Autochtones touchés la Nation crie de Norway House — ne sont pas différentes de tout ce qui s'est passé autrefois et elles ne seront probablement pas différentes de tout ce qui se produira dans l'avenir.

En conclusion, je veux que la Convention sur l'inondation des terres du Nord du Manitoba soit considérée comme un traité. Même si d'éminents juristes et experts d'autres disciplines sont venus dire que la Convention est clairement un traité, le gouvernement prétend que ce n'est pas le cas. Personne ne veut mettre sa réputation en jeu en disant que ce n'en est pas un, parce qu'il ne peut pas le faire. Tout au long du processus, y compris les quelques minutes passées avec le Comité permanent des affaires autochtones en mars 1988 et les quelques minutes passées avec des représentants du ministère des Affaires indiennes il y a quelque temps, personne n'a voulu s'attaquer au problème au grand jour. Et pourtant, on vous demande d'adopter cette mesure rapidement et de ne pas vous occuper de la question des droits issus de traités. On vous demande d'agir rapidement parce que des élections seront déclenchées dimanche et qu'il faut que cette mesure ait force de loi au Canada.

Personne ne veut aborder la question des traités, mais c'est précisément pour en parler que je suis ici. J'aimerais que vous examiniez la question des droits issus de traités qui a toujours été entourée d'un écran de fumée. En terminant, voici deux réflexions et une recommandation. Je me demande d'abord quelle serait la réaction du Canada si Lucien Bouchard prenait le contrôle des médias au Québec et empêchait les anglophones d'exprimer leur opinion en public et de donner une version différente des faits. Que se passerait-il si M. Bouchard offrait à chaque homme, femme et enfant du Québec une somme forfaitaire, disons par

federal government respond? How would you respond, as senators?

Treaty rights are interesting. They are sometimes viewed as just aboriginal problems and aboriginal issues. One thing that is forgotten and sometimes not even recognized is that all Canadians have Treaty 5 rights. Everyone in your room has Treaty 5 rights. You have the right to come to live in northern Manitoba, buy a house, work in a job and call that your own. That is the flip side of the signing of that treaty. You do not have First Nation treaty rights, but you have your own treaty rights stemming from that treaty. You also have treaty rights from the Northern Flood Agreement. You have the great benefit of hydroelectricity if you want to come to Winnipeg and enjoy cheap electricity. Those are your treaty rights from the Northern Flood Agreement. I do not think Canadians recognize that they have treaty rights.

My question to you as Senate committee members is the following: Why do Canadians have their treaty rights implemented lock, stock and barrel, and why do First Nations have to fight every day to protect their rights? If you do not have treaty rights from these treaties, then I am afraid to say that you are living on stolen land, because that is the benefit that you have from the treaties.

Last, I would like to provide a recommendation. I am not here just to blow fire and get angry. I think I understand what you as a committee have the authority to do. I believe that you can send the bill back to the House of Commons for more work. My recommendation is that you send Bill C-14 back to the House of Commons. There are two reasons.

First, split the bill into two parts; let's make two bills out of the two parts. Part 1 is what I am speaking of. Part 2 is a different matter, and I have no problems with it. However, the two parts have been put together so that we fight amongst ourselves. We have many people who want Part 2 to pass because they have no problem with it. Let us separate the two parts; they really are separate issues.

Second, include a treaty protection clause right in the bill. The buyout agreement has a very weak non-derogation clause in protection of treaty rights. It says that nothing in this buyout agreement is intended to alter or affect aboriginal or treaty rights. It says "intended" — we did not intend to, but we did. That is not good enough for me and it is not good enough for any fair-minded individual. Why not just say that we will not impact aboriginal treaty rights? Let us make it very clear for people. That is a very reasonable request. I ask you to send Bill C-14 back to have a strong non-derogation clause on the issue of treaty put into Part 1. A draft amendment drawn up by a member from the Bloc was before the House standing committee. It was motioned, but it was defeated. This is a simple, reasonable request. Let us deal with the issue of treaty; let us actually look at that. The issue of treaty rights is important, not just for us but for you as well, because you have treaty rights.

exemple 1 000 \$, dans l'éventualité d'une réponse affirmative? Quelle serait la position du Canada? Comment le gouvernement fédéral réagirait-il? Comment réagiriez-vous, à titre de sénateurs?

Les droits issus de traités sont fort intéressants. On les considère parfois uniquement comme des questions et des problèmes autochtones. Toutefois, on oublie souvent un élément: tous les Canadiens ont des droits en vertu du Traité 5. Toutes les personnes ici présentes ont des droits en vertu de ce traité. Vous avez le droit de vous établir dans le nord du Manitoba, d'y travailler, d'y acheter une maison et de considérer qu'elle vous appartient. C'est l'avantage de la signature de ce traité. Vous n'avez pas les droits accordés aux Premières nations, mais vous avez d'autres droits découlant du Traité 5. La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba vous confère également des droits, puisque les ressources hydroélectriques réduisent les coûts d'électricité si vous vivez à Winnipeg. Voilà les droits que vous accorde cette convention. Or, les Canadiens ne semblent même pas savoir qu'ils ont des droits issus de traités.

Je vous demande donc, en tant que membres d'un comité du Sénat: pourquoi les droits conférés aux Canadiens en vertu de traités sont-ils respectés d'emblée alors que ceux des Premières nations doivent constamment être réaffirmés? Si ces traités ne vous confèrent aucun droit, j'ai le regret de vous informer que vous occupez des terres volées, parce que, c'est l'avantage qui vous est consenti en vertu des traités.

Enfin, j'aimerais faire une recommandation. Je ne suis pas ici uniquement pour faire des éclats et m'emporter. Si j'évalue bien l'autorité dont votre comité est investi, vous pouvez renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes afin qu'il soit remanié. Je recommande donc le renvoi du projet de loi C-14 à la Chambre pour deux raisons.

En premier lieu, il faut en faire deux projets de loi distincts. La première partie porte sur la question que je viens d'aborder, et la deuxième sur un autre aspect qui ne me pose aucun problème. En fait, ces deux parties ont été réunies afin de provoquer une dissension entre nous. Plusieurs d'entre nous aimeraient que la deuxième partie soit ratifiée parce qu'elle ne pose aucune difficulté. Séparons donc ces deux parties parce qu'elles traitent de deux questions différentes.

En deuxième lieu, il faut ajouter au projet de loi une disposition de protection. L'accord de règlement comporte une clause non dérogoratoire extrêmement faible pour ce qui est de la protection des droits issus de traités. Elle dispose simplement qu'aucun élément de cet accord de n'est censé modifier ou remettre en question des droits ancestraux ou issus de traités. Le libellé parle d'intention. Or, il est trop facile de déclarer nous n'avons pas l'intention de le faire, mais nous l'avons fait. Cela ne me satisfait pas et ne peut satisfaire personne ayant soif de justice. Pourquoi ne dit-on pas que les droits des Autochtones issus de traités ne seront pas affectés? Clarifions la situation pour tous les intéressés. C'est fort raisonnable. Je vous demande de retourner le projet de loi C-14 afin qu'on ajoute, à la Partie 1, une disposition non dérogoratoire ferme au sujet des traités. Le comité permanent de la Chambre a examiné un projet d'amendement rédigé par un député du Bloc québécois. Cette proposition a fait l'objet d'une motion mais a été rejetée. C'est pourtant une demande simple et

**The Chairman:** Mr. McKay, would you like to say a few words?

**Mr. Leonard McKay, Band Member, Norway House Cree Nation:** I will try to be brief. Thank you for this opportunity. I was also at the committee hearings in Ottawa in 1998.

I wish to touch on three items: referendum, environment and occurrences. I will begin with environment. There was no post-impact study done prior to the MIA, the master implementation agreement. In the MIA, and what was finally agreed to, the geodetic datum changed from 1977 to 1970. The consequence of that change within the MIA was to allow one additional foot above and beyond the NFA requirement agreed to in 1977. The impact of one foot of water in a lake that is 300 miles long would be tremendous in terms of additional water that hydro could use. No impact study was done on what that change would cost. That is crucial, because the issue of the environment was never addressed — with Norway House or with the parties. We never saw them in Norway House. I believe that it is crucial to look at that issue; it will have profound ramifications.

At cottages along Lake Winnipeg, high water has destroyed property. We live at the tail end of the basin that blocks the water and releases it for hydro purposes, and thus it has a major impact. The environment is the main concern because the geodetic datum was changed and the consequence was one additional foot of water in Lake Winnipeg, above and beyond what was agreed to in the NFA.

Regarding referendum, I will refer to the things that happened with Indian Affairs. I maintain the position that Indian Affairs was in a conflict of interest, and the reason for that is threefold. First, DIAND was at the negotiating table; they were the people from the Manitoba region who were involved. Second, DIAND was running the referendum. Because the first referendum failed, Sandy Jackson wrote to the senior negotiator, indicating that it was possible to get a second referendum provided the council agreed and the other parties did not object. Ms Jackson is a senior negotiator who is supposed to represent our interests. Third, if any appeals were to be done, they had to go through Indian Affairs. The person who responded to me was John Sinclair, the assistant deputy minister responsible for claims and Indian government. Those people were running the referendum, they were at the negotiating table, and they were the people I had to appeal to when I did not like the outcome of the second referendum because the rules were changed.

It is important. I sent my appeal on September 26, 1997. The response letter was dated November 18. I did not get it in the mail until approximately November 25.

raisonnable. Examinons sérieusement la question des traités car elle revêt de l'importance non seulement pour nous mais aussi pour vous, puisque vous avez des droits en vertu de traités.

**La présidente:** Monsieur McKay, voulez-vous dire quelques mots?

**M. Leonard McKay, membre de la Nation crie de Norway House:** Je vais essayer d'être bref. Merci de l'occasion que vous m'offrez. J'ai aussi participé aux audiences du comité à Ottawa, en 1998.

Je veux parler de trois sujets: Le référendum, l'environnement et les circonstances. Je vais commencer par l'environnement. Il n'y a pas eu d'étude d'impact effectuée avant l'adoption de l'Accord cadre de mise en oeuvre. Dans cet accord, et d'après ce qui a finalement été accepté, on a changé les données de base de 1977 à 1970. Ce changement dans l'accord cadre a ajouté un pied de plus à la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba, convenue en 1977. Un pied d'eau dans un lac de 300 milles de long est énorme, si on pense à toute l'eau de plus qui pourrait être utilisée par la compagnie d'électricité. Aucune étude d'impact n'a été effectuée pour évaluer le coût de cette modification. C'est crucial, parce que la question de l'environnement n'a jamais été examinée, ni par la Nation de Norway House, ni par les parties. Nous ne les avons jamais vues à Norway House. Je crois que c'est important d'examiner cette question qui aura d'énormes conséquences.

Le niveau d'eau élevé a détruit les terrains des chalets autour du lac Winnipeg. Nous vivons au bout du bassin où l'eau est retenue et utilisée pour la production d'électricité, et cela a donc un impact important. C'est très inquiétant pour ce qui est de l'environnement parce que les données de base ont été changées et que cela a entraîné l'ajout d'un pied d'eau dans le lac Winnipeg au-delà de ce qui a été prévu dans la Convention sur l'inondation des terres du nord de Manitoba.

Pour ce qui est du referendum, je vais rappeler ce qui s'est passé avec les Affaires indiennes. Je soutiens que le ministère était en conflit d'intérêts, et cela pour trois raisons. Premièrement, le MAINC siégeait à la table de négociation; il était représenté par les employés de la région du Manitoba. Deuxièmement, le MAINC organisait le référendum. Comme le premier référendum n'a pas donné les résultats escomptés, Sandy Jackson a écrit au négociateur principal, pour indiquer qu'il était possible de tenir un deuxième référendum si le conseil était d'accord et si les autres parties ne s'y opposaient pas. Mme Jackson, qui est une négociatrice principale, est censée représenter nos intérêts. Troisièmement, les appels devaient être présentés aux Affaires indiennes. Celui qui m'a répondu est John Sinclair, le sous-ministre adjoint chargé des revendications territoriales et de l'administration indienne. Ce sont ces personnes qui ont organisé le référendum, qui ont participé aux négociations et à qui je devais en appeler pour contester le résultat du deuxième référendum parce que j'estimais que les règles avaient changé.

C'est important. J'ai envoyé ma contestation le 26 septembre 1997. La lettre de réponse était datée du 19 novembre. Je ne l'ai reçue par courrier qu'autour du 25 novembre.

I raise those points because they are crucial. The matter was before the court from September to November. The council wanted to make matters visible. It was planning to organize 10 busloads of people to go to the Federal Court to protest if the federal judge was taking too much time.

On November 20, two days after the letter I got was mailed, monies were committed by Canada for the per capita payout on December 15 and 16. The same people who were supposed to represent my interests and my children's interests advanced money. At the same time, on December 17, John Sinclair met with the chief and some of the assistant deputy ministers, people in high places in Ottawa, regarding the MIA. That was the man I had just appealed to.

There was no Cree ballot that we saw that was posted. There was none. It might have been there, but we did not see it because it was not posted anywhere. That is in regard to the first and second referenda. As a matter of fact, there was no Cree ballot for the second referendum, although it was shorter. When the people were asked if they wanted a second referendum, they were asked if they wanted their money. That is why many people signed the petition to hold the second referendum: they wanted their \$1,000 and their \$1,500. It was close to Christmas. The only time I was able to access the Cree ballot was through Access to Information. All they had was a summary of the ballot, not the actual translation of the long ballot.

The guidebooks that were given on June 6, 1997, state that our treaty rights will not be altered in the MIA. The main document of the MIA, a big thick document, contains a little clause saying that it is not intended to affect treaty rights. The people were left with the impression that their rights would not be affected, because the guidebook, which was paid for by the Government of Canada, stated that. Their signatures are on that book.

The Government of Canada stated in no uncertain terms that it would arbitrate that thing to death if they did not get the desired result. During the second referendum, the doors were closed twice. Nobody was allowed to go in. Some people had to wait half an hour. Would that be permitted in any referendum conducted by Lucien Bouchard? That is what happened in this case. People could not go to the ballot. At the same time, a large number of them said that the ballots that they put in the ballot box were numbered and their number matched their name on that ballot. Monies in the amount of \$1,000 or \$1,500 for seniors aged 55 and over were promised at the date of signing if the agreement was ratified.

There is also a strange twist. Once the document was signed, and people wanted their per capita payment in December of 1997, people who had been on the court challenge were told that they would not receive their money unless they signed an affidavit that had been prepared by Harvey Sectar, who was supposed to be an independent legal advisor regarding the MIA. In order to access their money, which was owed to them from the start, the people were forced to sign an affidavit stating that they did not know what was going on.

Je soulève ces deux questions parce qu'elles son cruciales. La cause a été entendue par le tribunal de septembre à novembre. Le conseil voulait attirer l'attention sur la question. On avait prévu envoyer 10 autobus à la Cour fédérale pour protester si le juge prenait trop de temps.

Le 20 novembre, deux jours après que j'eus reçu la lettre par courrier, des fonds ont été affectés par le Canada pour le paiement intégral par habitant les 15 et 16 décembre. Ce sont les mêmes personnes qui sont censées représenter mes intérêts et les intérêts de mes enfants qui ont distribué l'argent. En même temps, le 17 décembre, John Sinclair a rencontré le chef et des sous-ministres adjoints, des gens haut placés à Ottawa au sujet de l'Accord cadre de mise en oeuvre. C'est à cet homme que j'ai présenté ma contestation.

La question en cri n'a pas été affichée. On ne l'a pas vue. Elle existait peut-être, mais nous ne l'avons pas vue parce qu'elle n'a été affichée nulle part. Ce fut le cas pour le premier et le deuxième référendum. À vrai dire, il n'y a pas eu de question en cri pour le deuxième référendum, même si elle était plus courte. Quand on a demandé aux gens s'ils voulaient un deuxième référendum, on leur a aussi demandé s'ils voulaient de l'argent. C'est pourquoi beaucoup de gens ont signé la pétition demandant de tenir un deuxième référendum; ils voulaient avoir 1 000 \$ ou 1 500 \$. Noël approchait. J'ai pu prendre connaissance de la question en cri seulement en m'adressant au bureau d'accès à l'information. Je n'y ai trouvé qu'un résumé de la question, non pas la traduction de toute la question.

Les guides qui ont été distribués le 6 juin 1997 indiquent que nos droits issus de traités ne seront pas modifiés par l'Accord cadre de mise en oeuvre. Dans le gros document explicatif de l'accord, il y a une petite phrase qui indique qu'il n'est pas censé toucher aux droits issus de traités. Les gens ont eu l'impression que leurs droits ne seraient pas touchés parce que le guide, qui a été produit aux frais du gouvernement du Canada, l'indiquait. Leurs signatures se trouvent dans ce guide.

Le gouvernement du Canada a indiqué de façon non équivoque qu'il aurait recours à l'arbitrage tant qu'il n'aurait pas obtenu les résultats souhaités. Au cours du deuxième référendum, les portes ont été fermées deux fois. Personne n'était autorisé à entrer. Des gens ont dû attendre une demi-heure. Cela aurait-il été permis au cours d'un référendum tenu par Lucien Bouchard? C'est ce qui s'est produit dans notre cas. Les gens ne pouvaient pas aller voter. Également, beaucoup de gens ont indiqué que les bulletins de vote qu'ils ont déposés dans l'urne étaient numérotés et que ce numéro correspondait à leur nom sur le bulletin. On a promis des montants de 1 000 \$ ou 1 500 \$ aux personnes âgées de 55 ans et plus à la date de signature si l'accord était ratifié.

Puis il y a eu un étrange rebondissement. Une fois le document signé, les gens ont voulu obtenir l'indemnité promise en décembre 1997, mais on a dit à ceux qui avaient fait une contestation devant le tribunal qu'ils ne recevraient pas d'argent à moins de signer un affidavit préparé par Harvey Sectar, qui était censé être un conseiller juridique indépendant pour l'Accord cadre de mise en oeuvre. Pour obtenir leur argent, qui leur était dû depuis le début, les gens ont dû signer un affidavit indiquant qu'ils ne savaient pas ce qui se passait.

Another strange twist is that when the referendum failed and it was reported that there were problems with the voters list, the band did not appeal that decision. Instead, new rules were added on. The band had the choice to appeal but did not want to, and it would also look ridiculous if DIAND appealed to itself. Instead of going through the formal process of appealing, the department changed the rules in order to hold a second referendum.

Finally, from 1981 to 1984, a few things happened. I received this document through Access to Information. The James Bay Agreement was as ambiguous as the Northern Flood Agreement. However, because the James Bay representatives went to the standing committee meetings in regard to the non-compliance of their agreement, the committee took the extraordinary step of writing to the Minister of Indian Affairs to ask him to fulfil and implement the agreement. The government was embarrassed. It did not want a reoccurrence of the James Bay situation, so it strung out what was supposed to have happened with the agreement. The government delayed the agreement and used arbitration to the fullest extent to deny benefits.

In some cases, the federal government, as part of its strategy, wanted to buy out the arbitrator for the \$25 million that it was prepared to offer the bands. That was simply because it impacts on the financial and policy-making decisions of ministers and Parliament. That is why the government wanted to get rid of that arbitrator. The government is supposed to be our trustee and has contractual and statutory obligations. It was that very department, DIAND, that was doing all of this. All the department wanted was to conclude the settlement. It did not want to leave anything behind.

They talked about having exclusive constitutional authority regarding our Cree rights and interests. They had exclusive constitutional authority. You cannot tell me that they did not address that issue regarding the treaty during negotiations; it would be most strange. Even more strange is that there are no minutes regarding the negotiations as they transpired. I tried to access that information from Hydro, from the Government of Manitoba, from the Government of Canada. You tell me whether it makes sense that one would sit at a table on a major document like the Northern Flood Agreement and the MIA and not take any minutes.

How did they arrive at those settlements? How did they arrive at those figures?

My recommendation is the same as Mr. Hart's: Split the bill in two. We put in an amendment to clause 6 and it was voted out during the Commons review a month or two ago when Bill C-14 was passed in the House. The Bloc introduced it and it was voted out by the government.

**The Chairman:** Senator Watt is from northern Quebec.

**Senator Watt:** I have lived through the James Bay and Northern Quebec Agreements, the ones you referred to. I have also lived through an experience similar to what you are experiencing now, in terms of upgrading and trying to have the

Il est également étrange qu'on ait signalé des problèmes avec la liste des électeurs quand le référendum n'a pas donné les résultats escomptés, et que la bande n'a pas contesté cela. De nouvelles règles ont plutôt été établies. La bande n'avait pas le choix de contester, mais elle ne voulait pas le faire, et il aurait été ridicule que le MAINC se conteste lui-même. Au lieu de suivre toutes les étapes de l'instruction d'un appel, le ministère a changé les règles pour pouvoir tenir un deuxième référendum.

Enfin, de 1981 à 1984, il s'est produit certaines choses. J'ai reçu ce document du Bureau d'accès à l'information. La Convention de la Baie James était aussi ambiguë que la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba. Cependant, comme les représentants de la Baie James sont allés rencontrer le comité permanent pour discuter du non-respect de leur accord, le comité a exceptionnellement décidé d'écrire au ministre des Affaires indiennes pour lui demander de mettre en oeuvre l'accord. Le gouvernement était embarrassé. Il ne voulait pas que la situation de la Baie James se reproduise, et il a fait traîner les choses. Le gouvernement a retardé l'accord et a utilisé tous les mécanismes d'arbitrage possibles pour ne pas accorder d'avantages.

Le gouvernement a même voulu inciter l'arbitre à partir en lui offrant les 25 millions de dollars qu'il était prêt à verser aux bandes. Le gouvernement voulait se débarrasser de l'arbitre parce que la question avait des répercussions sur les décisions financières et de politique des ministres et du Parlement. Le gouvernement est censé être notre fiduciaire et il a des obligations contractuelles et légales à notre égard. C'est bien le MAINC qui a fait tout cela. Tout ce que le ministère voulait, c'est conclure un règlement. Il ne voulait rien laisser en suspens.

Ils ont parlé d'avoir des pouvoirs constitutionnels exclusifs sur les droits et les intérêts des Cris. Ils avaient ce pouvoir. Vous ne pouvez pas me dire qu'il n'en a pas été question durant les négociations, car ce serait très étrange. Il est encore plus étrange qu'il n'y ait aucun compte rendu des négociations. J'ai essayé d'obtenir des informations auprès de la compagnie d'électricité, du gouvernement du Manitoba et du gouvernement du Canada. Je me demande si vous trouvez qu'il est normal que les parties qui négocient des documents aussi importants que la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba et l'Accord cadre de mise en oeuvre n'aient pas fait de compte rendu.

Comment en sont-ils arrivés à ces règlements? Comment en sont-ils arrivés à ces chiffres?

Je fais la même recommandation que M. Hart: diviser le projet de loi en deux. L'amendement à l'article 6 que nous avons proposé a été rejeté au moment de l'examen par les Communes il y a un ou deux mois, lorsque le projet de loi C-14 a été adopté à la Chambre. Le Bloc l'a présenté et le gouvernement l'a rejeté.

**La présidente:** Le sénateur Watt est du Nord québécois.

**Le sénateur Watt:** J'ai vécu l'expérience de la Convention de la Baie James et du Nord québécois dont vous avez parlé. J'ai vécu également une expérience semblable à celle que vous vivez actuellement et je sais que les efforts déployés pour améliorer les

government live up to its obligations, a process that can be very difficult.

I have many questions but I will limit them to the issue you raised. You are wondering if there is a safety mechanism to protect your inherent rights. The fact is that your rights are entrenched in the Constitution under section 35, but you feel that you need to have much more than what exists now. Section 35 and related matters, section 25, the non-derogation clause, I believe quite adequately protect you, but are you talking about a certainty? Are you implying that you want a definite protection, even though you already have protection in the Constitution? Could you be a little more explicit in terms of the type of wording that you might be prepared to put forward, if there is any? I do believe you have that in the text.

**Mr. Hart:** You would like me to clarify the need for a non-derogation clause in this bill itself?

**Senator Watt:** Yes.

**Mr. Hart:** You mentioned that the Constitution, section 35, exists as it is, and people might think that there is a blanket assurance that treaty rights and aboriginal rights are protected regardless. Yes and no: that is kind of how it works and how it does not work.

You can actually sell your treaty rights. A First Nation can compromise and sell its treaty rights, providing that the people of the nation are informed and consent to it. It is like anything else. You cannot stop someone from wanting to sell his or her treaty rights. The issue is informed consent. That is the important issue legally, that you have informed consent in selling your treaty rights. That is a very important point. You can sell your treaty rights for a bowl of soup, if that is what you choose to do. It is a matter of informed consent: Were you aware of what you were doing?

My point is that this whole thing has been misrepresented from day one by the Government of Canada. We are not talking about treaty rights, the government says. We will not even deal with treaty rights. This new agreement has lots of cash. You see lots of dollar signs. We will call it the implementation of the Northern Flood Agreement, but in fact what it does is end it. It is like a purchase agreement today. I tell you that people in Norway House would not sell their treaty rights, which were given in the master implementation agreement, if they knew that that is what is at stake.

The replacement agreement had this very loosey-goosey non-derogation clause reading that nothing in this agreement is intended to alter or affect aboriginal treaty rights. That is not good enough and I do not think anyone would disagree with me. That is just not good enough.

choses et obliger le gouvernement à respecter ses obligations sont un processus qui peut être très difficile.

J'ai beaucoup de questions, mais je vais m'en tenir au point que vous avez soulevé. Vous vous demandez s'il existe un mécanisme de sécurité susceptible de protéger vos droits inhérents. Le fait est que vos droits sont inscrits dans la Constitution à l'article 35, mais selon vous, il faudrait prévoir quelque chose de beaucoup plus précis que ce qui existe actuellement. L'article 35 et ses points connexes, l'article 25, la disposition de non-dérogation, vous protègent tout à fait comme il le faut, je crois, mais tenez-vous à avoir une certitude? Sous-entendez-vous que vous souhaitez une protection certaine, même si vous bénéficiez déjà d'une protection en vertu de la Constitution? Pourriez-vous être un peu plus explicite pour ce qui du genre de libellé que vous seriez prêt à proposer, le cas échéant? Je crois bien qu'il figure dans le texte.

**M. Hart:** Voudriez-vous que je précise la nécessité d'une disposition de non-dérogation dans le projet de loi lui-même?

**Le sénateur Watt:** Oui.

**M. Hart:** Vous avez dit que la Constitution — l'article 35 — existe et que l'on pourrait croire qu'il s'agit d'une assurance globale de protection des droits issus de traités et des droits ancestraux. Oui et non et permettez-moi de vous l'expliquer.

Vous pouvez en fait vendre vos droits issus de traités. Une Première nation peut accepter un compromis et vendre ses droits issus de traités, dans la mesure où les membres de la nation en sont informés et donnent leur consentement. Il n'y a rien d'original. Vous ne pouvez pas empêcher quelqu'un de vendre ses droits issus de traités. La question qui se pose est celle du consentement éclairé. Ce qui compte, légalement, c'est que votre consentement soit éclairé lorsque vous vendez vos droits issus de traités. C'est un point très important. Vous pouvez vendre vos droits issus de traités pour un bol de soupe, si c'est ce que vous voulez. C'est une question de consentement éclairé: vous êtes-vous rendu compte de ce que vous faisiez?

Ce que je veux dire, c'est que toute cette question a été présentée de manière inexacte par le gouvernement du Canada dès le début. Nous ne parlons pas des droits issus de traités, affirme le gouvernement. Nous n'allons même pas aborder la question des droits issus de traités. Ce nouvel accord représente beaucoup d'argent et vous voyez des dollars un peu partout. Nous allons l'appeler accord de mise en oeuvre de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba, mais en fait, cet accord y met un terme; c'est en quelque sorte une convention d'achat. Je peux vous dire que les gens de Norway House ne vendraient pas leurs droits issus de traités qui leur ont été accordés dans le cadre de l'accord cadre de mise en oeuvre, s'ils savaient ce qui est en jeu.

Le nouvel accord comportait cette disposition fort imprécise de non-dérogation stipulant que rien dans cet accord ne modifie les droits ancestraux issus de traités. Cela n'est pas satisfaisant et je ne crois pas que quiconque soit en désaccord avec moi. Cela n'est tout simplement pas satisfaisant.

There is no protection anywhere. It looks like we, through our informed consent, sold our treaty rights. All we ask, as a reasonable request, is that this bill affirm in a more solid manner that there is protection of aboriginal treaty rights. That is reasonable.

We can produce a copy of the amendment that was provided to the House of Commons.

**Senator Watt:** I believe we have a copy of the same one that you have. I am looking at it now. I did not have that earlier.

**The Chairman:** We have a copy. I would like to thank you both very much for appearing before us and for suffering through the technical difficulties we had this morning.

**Mr. Hart:** Are there any other questions?

**The Chairman:** There are no other questions.

**Mr. Hart:** Does anybody want to try to answer my questions?

**The Chairman:** We will put the questions to the department officials when we meet with them. It is now 5:30 p.m. and we have other presenters. Thank you both.

**Mr. Fred Muskego, Councillor, Norway House Cree Nation's Band Council:** Thank you, honourable senators, for this opportunity to make my presentation as a councillor for Norway House Cree Nation and as a member of the board of directors for the Treaty Land Entitlement Committee. We represent 19 communities on that board. I was elected six months ago to my position.

Honourable senators, I will not take up too much of your time because I am not here to pinpoint what is wrong or to criticize this agreement. We have sent, by a quorum of council, a letter, which I hope you have received. It is dated today. The letter is in support of Bill C-14 and it is from the chief and council. Did you receive a copy?

**The Chairman:** Yes, we have those letters here. We have a letter dated October 3, 2000, from the Treaty Land Entitlement Committee, and we have one from the Norway House Commission, chief and council.

**Mr. Muskego:** I will present a brief history on the Northern Flood Agreement and how I was involved. My portfolio was as councillor, and prior to being elected I was an implementation worker for the Northern Flood Agreement. My friend here, Leonard McKay, said that when this agreement was signed it had good intentions. He also said, however, that it is an ambiguous agreement. Mr. McKay and I finally agreed on that point.

I worked on the Northern Flood Agreement on and off for about five years. I saw the process of the structure and how this claim process worked. In those five and a half years I saw little, if any, benefits come back to the membership of the five

Il n'y a pas de protection et il semble que, avec notre consentement éclairé, nous avons vendu nos droits issus de traités. Tout ce que nous demandons — et c'est une demande raisonnable — c'est que ce projet de loi affirme de façon plus solide que les droits autochtones issus de traités sont protégés. C'est raisonnable.

Nous pouvons vous remettre copie de l'amendement proposé à la Chambre des communes.

**Le sénateur Watt:** Je pense que nous en avons copie, comme vous. Je l'examine en ce moment même, car je ne l'avais pas reçue auparavant.

**La présidente:** Nous en avons copie. J'aimerais vous remercier tous les deux d'avoir comparu devant nous et d'avoir supporté les difficultés techniques de ce matin.

**M. Hart:** Y a-t-il d'autres questions?

**La présidente:** Non, il n'y en a pas.

**M. Hart:** Quelqu'un veut-il essayer de répondre à mes questions?

**La présidente:** Nous allons présenter les questions aux fonctionnaires du ministère lorsque nous les rencontrerons. Il est maintenant 17 h 30 et nous avons d'autres témoins. Merci à vous deux.

**M. Fred Muskego, conseiller, Conseil de bande de la Nation crie de Norway House:** Merci, honorables sénateurs, de me donner l'occasion de faire mon exposé en tant que conseiller de la Nation crie de Norway House et en tant que membre du conseil d'administration du Comité sur les droits fonciers issus de traités. Nous représentons 19 collectivités au sein de ce conseil et j'ai été élu il y a six mois à ce poste.

Honorables sénateurs, je ne vais pas prendre trop de votre temps, car je ne suis pas ici pour souligner ce qui ne va pas ou pour critiquer cet accord. Nous avons envoyé, en tant que conseil, une lettre que, j'espère, vous avez reçue. Elle est datée d'aujourd'hui. Cette lettre qui appuie le projet de loi C-14 est envoyée par le chef et le conseil. En avez-vous reçue copie?

**La présidente:** Oui, nous avons ces lettres ici. Nous avons une lettre datée du 3 octobre 2000, du Comité sur les droits fonciers issus de traités, et nous en avons une de la Commission Norway House, du chef et du conseil.

**M. Muskego:** Je vais faire un bref historique de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba et du rôle que j'ai joué. J'étais conseiller et avant d'être élu, j'étais l'une des personnes chargées de la mise en oeuvre de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba. D'après Leonard McKay, mon ami ici présent, cette convention renfermait de bonnes intentions au moment de sa signature, mais il déclare également qu'elle est malgré tout ambiguë. M. McKay et moi-même sommes finalement tombés d'accord sur ce point.

J'ai travaillé sur la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba pendant près de cinq ans, de façon intermittente. J'en ai observé la structure ainsi que le processus des revendications. Au cours de ces cinq années et demie, j'ai vu

communities. This agreement, in my view, benefited lawyers and consultants.

I worked directly with the Northern Flood Agreement. I knew exactly how much was spent on lawyers and consultants. I believe it was approximately \$3 million a year. That is a great deal of money. When the MIA process came and when we started the implementation agreement, I saw a change in the content of the agreement — to the process, to the accountability. All of those elements were built in. We thought that we had protected our treaty rights to the best of our ability, and I still believe we have done that.

Our membership is involved in deciding how this money is spent. As you probably know, our money is held in trust. Any money that we have that comes from interest and through investments amounts to approximately \$3 million. That is why I wish to point out the difference between the NFA and the MIA.

We receive approximately \$3 million a year on funds available from our trust. The people who are benefiting are the Norway House Cree Nation members — not all, but a majority. We are benefiting socially, through programs. We have benefited culturally. We have our annual international York boat race event, which is the only event of its kind. We also fund a powwow. We have done that for the last couple of years.

Also, in the way of infrastructure, we have built a new church. We are leaving our historical church on the site where it is now, but our new church is right beside the old one. We make pastoral donations to our four denominations. They have difficulty accomplishing their goals without money. Last year each denomination got \$20,000, I believe, and that helps.

In the MIA process, it is not the lawyers and consultants who are getting the \$3 million, it is the people; and the people decide how the money is spent through a CAP or community approval process. We do that every fall. We are due for such a process in the next three weeks. That is the biggest change that I have seen up to this point. That is why I totally support the passing of this bill.

I will go into a little history on per capita payments. Everyone seems to be hung up on this per capita payment, that it was intended to buy people's votes. I was on council at the time, back in 1998. I know Chief Ross was mentioned here. At one time we were negotiating what was called a global settlement. We had some advance dollars, in good faith, from the federal government. At the time, \$3.3 million was given as an advance, with no strings attached.

We, as a quorum of councillors, were not involved then. It was more or less a one-man show run by the chief. We did not know about that \$3 million. A band meeting was called to discuss the matter of the money — at the time, we knew only about \$1 million — and how it would be spent. We were planning some

peu de retombées sur les cinq collectivités, voire pas du tout. À mon avis, cette convention a été profitable pour les avocats et les consultants.

J'ai travaillé directement pour la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba. Je sais exactement combien d'argent a été dépensé pour les avocats et les consultants; je crois que c'était de l'ordre de 3 millions de dollars par année. C'est beaucoup d'argent. Au moment du processus de l'Accord cadre et lorsqu'il a débuté, j'ai observé un changement du contenu — au plan du processus, de la responsabilité. Tous ces éléments étaient prévus. Nous pensions avoir protégé nos droits issus de traités du mieux possible et je persiste à le croire.

Nos membres participent à la prise de décision relative aux dépenses. Comme vous le savez probablement, notre argent est déposé en fiducie et tout l'argent liquide dont nous disposons, qui provient de l'intérêt et des investissements, représente près de 3 millions de dollars. C'est la raison pour laquelle je tiens à souligner la différence entre la Convention et l'Accord cadre.

Nous recevons près de 3 millions de dollars par année qui proviennent de notre argent déposé en fiducie. Les personnes qui en profitent sont les membres de la Nation crie de Norway House — pas tous, mais la majorité. Nous en profitons socialement, par l'entremise de programmes; nous en profitons culturellement. Nous organisons tous les ans une course internationale de barges d'York, seule manifestation du genre. Nous finançons également un pow-wow. C'est ce que nous faisons depuis deux ans.

Pour ce qui est de l'infrastructure, nous avons construit une nouvelle église juste à côté de l'ancienne église historique qui va rester là où elle se trouve. Nous faisons des dons à nos quatre dénominations religieuses qui ont du mal à atteindre leurs objectifs sans argent. L'année dernière, chacune d'elle a reçu 20 000 \$, je crois, ce qui est utile.

Dans le processus de l'Accord cadre, ce ne sont pas les avocats et les consultants qui récoltent les 3 millions de dollars, ce sont les gens et ce sont eux qui décident de la façon de dépenser l'argent par l'entremise d'un processus d'approbation communautaire. C'est ce que nous faisons tous les automnes et c'est ce que nous allons faire dans les trois prochaines semaines. C'est le changement le plus important que je vois jusqu'ici et c'est la raison pour laquelle j'appuie de façon inconditionnelle l'adoption de ce projet de loi.

J'aimerais aborder la question des paiements par tête. Tout le monde semble s'inquiéter à ce sujet et considère que ces paiements ne servent qu'à acheter des voix. Je siégeais au conseil à ce moment-là, en 1998. Je sais que l'on a parlé ici du chef Ross. À un moment donné, on négociait ce que l'on appelait un règlement global. Nous avions une avance, accordée de bonne foi par le gouvernement fédéral. À ce moment-là, nous avons reçu une avance de 3,3 millions de dollars, sans conditions.

Le quorum des conseillers n'a eu aucune part dans cela; il s'agissait plus ou moins d'un spectacle solo donné par le chef. Nous n'étions pas au courant de ces 3 millions de dollars. Une réunion de bande a été convoquée pour débattre de la question de l'argent — à ce moment-là, nous n'étions pas au courant que de la

housing development. We had plans to improve the quality of life in Norway House. There were quite a few people at that meeting. I think there were over 150 people, and that is good attendance for a band meeting in any community.

When the matter of the \$3.3 million came up, we asked people if they wanted to build houses. They were enthusiastic about that, but then Chief Ross wanted to get the credit. To make a long story short, he became angry and left the meeting. Then he told people that it was their money, they could do with it as they pleased. He left us, as a council, to make a response for his comment.

It is only human nature to want to be given money, when someone talks about an amount of money such as \$3.3 million and says that it is yours to do with as you please. As the previous witnesses mentioned, our unemployment was at 80 per cent or 85 per cent at the time. We were pressured into doing this. To cover our end, we wanted 50 per cent plus one to sign a petition saying that they want the money. We did not want 100 people telling us how they wanted to spend their money. In six hours they got the 50 per cent plus one in order to get the authority from the people — the membership we represented — on how they wanted the money spent. We followed up with a BCR.

You can see that a procedure was put in place by the leadership of that day. Per capita payments have been ongoing through negotiations. People who point fingers and tell us that we, as the government of the day — this is my second term — used this as a tool to get a yes vote should do their homework a bit better. I can see by their presentation that they are good at doing research.

There are no more per capita payments out of the MIA. That was explained to the people, and they understood that this was the final per capita payment. We were looking to the best interests of our children and the future of Norway House. We did not want people asking each year for the interest from the investments rather than making improvements in community infrastructure. We have some pictures of Norway House 10 years ago, and today you will see a vast improvement since then. All of the improvement is not attributable to MIA, but it helped.

In response to the referendum issue, in the first referendum some benchmarks were set. We were a big band at that time with 5,500 members. There was a requirement that we meet with people who lived off the reserve to inform them of their right to vote. Our people are scattered from B.C. to the East Coast. We know that because of our funding of education. About 500 people live in Winnipeg alone. I am not making excuses. I am simply explaining that the threshold that we were required to meet on the first referendum is more difficult for bigger bands than it is for smaller bands.

somme de près d'un million de dollars — et de la façon dont il serait dépensé. Nous avions des plans pour la construction d'habitations, pour l'amélioration de la qualité de vie à Norway House. Nous étions assez nombreux à cette réunion, je crois que nous étions plus de 150 personnes, ce qui est une bonne participation à une réunion de bande de n'importe quelle collectivité.

Lorsque la question des 3,3 millions de dollars a été soulevée, nous avons demandé aux gens s'ils voulaient construire des maisons. Ils se sont déclarés enthousiastes à ce sujet et c'est alors que le chef Ross a voulu s'en attribuer le mérite. Pour abrégé une longue histoire, il s'est mis en colère et a quitté la salle. Par la suite, il a dit aux gens que cet argent leur appartenait et qu'ils pouvaient en faire ce qu'ils voulaient. Il a laissé au conseil — c'est-à-dire nous — le soin de réagir suite à son commentaire.

Il n'y a rien de plus humain que de vouloir recevoir de l'argent, lorsque quelqu'un parle d'une somme de 3,3 millions de dollars et dit que l'on peut en faire ce que l'on veut. Comme l'ont indiqué les témoins précédents, notre taux de chômage était de 80 ou 85 p. 100 à ce moment-là. Nous avons fait l'objet de pressions et pour protéger nos arrières, avons exigé une pétition signée par 50 p. 100 des gens plus un indiquant qu'ils voulaient cet argent. Nous ne voulions pas savoir comment 100 personnes voulaient dépenser cet argent. Au bout de six heures, 50 p. 100 des gens plus un avaient signé la pétition — il s'agissait des membres que nous représentions — sur la façon dont ils voulaient dépenser cet argent. Nous avons ensuite pris une RCB.

Vous pouvez voir qu'une procédure avait été prévue par les chefs en place. Les paiements par tête ont toujours été versés au fil des négociations. Ceux qui nous montrent du doigt et qui nous disent que, à l'instar du gouvernement de l'époque — c'est mon deuxième mandat — nous nous en sommes servi pour obtenir des voix affirmatives devraient mieux faire leur travail de préparation. D'après leur exposé, je vois qu'ils savent bien faire la recherche nécessaire.

Il n'y a plus de paiements par tête en vertu de l'Accord cadre. Cela a été expliqué aux gens qui ont compris qu'il s'agissait du dernier paiement par tête. Nous recherchions les meilleurs intérêts de nos enfants et pensions à l'avenir de Norway House. Nous ne voulions pas que les gens demandent chaque année l'intérêt des investissements au lieu d'améliorer l'infrastructure de la collectivité. Nous avons quelques photos de Norway House qui remontent à 10 ans et vous pouvez voir aujourd'hui de grandes améliorations; elles ne sont pas toutes attribuables à l'Accord cadre, mais il a certainement aidé les choses.

En ce qui concerne la question des référendums, je dirais qu'un cadre avait été prévu pour le premier. Nous étions à l'époque 5 500 membres, ce qui était une grande bande. Nous étions tenus de rencontrer ceux qui vivaient hors de la réserve pour les informer de leur droit de vote, or, nos membres sont éparpillés entre la C.B. et la côte Est. Nous le savons bien à cause du financement de l'éducation. Près de 500 personnes vivent à Winnipeg seulement. Je ne cherche pas des excuses, j'explique simplement qu'il est plus difficile pour les grandes bandes que pour les petites d'atteindre le seuil qui avait été imposé pour le premier référendum.

It was a requirement that a majority of the people from outside the reserve had to be opposed to it, and we could not meet that threshold. We did not want to go back to Indian Affairs and ask to appeal it, so we left it. Then suddenly we had a petition. I refer back to the other petition dealing with the per capita issue. We were respecting the wishes of the people of Norway House. We had a petition signed by 50 per cent plus one of the members of the Norway House Cree Nation asking for a second vote. We followed the wishes of the people. After that, 76 per cent of the people approved the MIA.

I will move on to TLE, treaty land entitlement, as I think I have said enough about the MIA. Over the last two or three years, we have seen the benefits of the MIA. By no means will it eradicate mass poverty, but if it puts a big dent in it, the MIA will have been beneficial in helping Norway House to achieve its economic and social goals to make life a little easier for Norway House.

As I said, I am not here to point fingers. Without the MIA, Norway House has achieved many benefits economically, and I think that that is due to the strong leadership and sound management that we have in Norway House. We inherited a debt reduction plan eight years prior, and we have cleaned that out as of this year. We had a surplus of \$500,000 this year, and that is due to sound management. Also, when people trust and support the leadership, positive things happen to the benefit of the people we represent.

I strongly urge that there be no more delays in the passage of this legislation, because this also impacts our treaty issues. If we have a positive response on this bill, justice will be done for Norway House.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Muskego. That sheds a lot of light on your position of support for this bill. I am sure it will help us in our deliberations.

**Senator Andreychuk:** Thank you for explaining your position to us. In the first vote that you held, who set out what the thresholds would be? Was that done under the constitution of the Norway House Cree Nation or was that imposed by the Indian Act or the department?

**Mr. Muskego:** It was a combination of the Indian Act and the department.

**Senator Andreychuk:** That was for the first vote?

**Mr. Muskego:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Under what rules was the second vote held? It seems to me that if there is a formula in your constitution and in the Indian Act you should follow the formula. How did the formula change?

On exigeait que la majorité des membres habitant hors de la réserve votent contre, et il nous était impossible d'atteindre ce seuil. Or, nous ne voulions pas retourner voir le ministère des Affaires indiennes et lui demander de faire en sorte que le seuil soit modifié. Nous avons ensuite reçu une pétition. Je fais allusion ici à la pétition qui traitait des versements par habitant. Nous avons respecté la volonté des membres la Nation crie de Norway House. Nous avons reçu une pétition signée par 50 p. 100 des membres, plus un, de la nation crie, pétition qui demandait la tenue d'un deuxième vote. Nous avons donc respecté la volonté du peuple, et l'accord cadre de mise en oeuvre a été approuvé par 76 p. 100 des membres.

J'aimerais maintenant vous parler de l'accord cadre sur les droits fonciers, car je pense en avoir assez dit sur l'accord cadre de mise en oeuvre. Celui-ci nous a été profitable au cours des deux ou trois dernières années. Certes, il ne permettra pas d'éliminer la pauvreté, mais s'il contribue à la réduire de façon marquante, il aura permis à la Nation crie de Norway House d'atteindre ses objectifs socio-économiques et d'améliorer un peu la situation de ses membres.

Comme je l'ai déjà mentionné, je ne suis pas venu ici pour accuser qui que ce soit. Si cet accord n'avait pas été conclu, la Nation crie de Norway House aurait tout de même réalisé des progrès importants sur le plan économique, grâce à un leadership solide et à de saines pratiques de gestion. Nous avons hérité d'un plan de réduction de la dette il y a huit ans, plan dont l'objectif a été atteint cette année. Nous affichons un surplus de 500 000 \$, grâce à de saines pratiques de gestion. De plus, quand les membres font confiance à leurs dirigeants et qu'ils les appuient, des choses positives arrivent, au profit de ceux que nous représentons.

Je vous encourage fortement à adopter ce projet de loi sans délai, parce qu'il a également un impact sur nos droits fonciers issus de traité. Si le projet de loi est adopté, on pourra dire que justice a été faite dans le cas de la Nation crie de Norway House.

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Muskego. Ces explications nous aident à comprendre pourquoi vous appuyez le projet de loi. Je suis certaine que cela nous sera utile dans nos délibérations.

**Le sénateur Andreychuk:** Merci de nous avoir expliqué votre position. Concernant le premier vote que vous avez tenu, qui a fixé les seuils? Ont-ils été fixés en vertu de la constitution de la Nation crie de Norway House ou de la Loi sur les Indiens, ou ont-ils été imposés par le ministère?

**M. Muskego:** Ils ont été établis en vertu de la Loi sur les Indiens et imposés par le ministère.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans le cas du premier vote?

**M. Muskego:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** En vertu de quelles règles le deuxième vote a-t-il eu lieu? Si votre constitution et la Loi sur les Indiens prévoient déjà une formule à cet égard, il me semble que c'est celle-ci que vous devriez appliquer. Pourquoi a-t-on modifié la formule?

**Mr. Muskego:** If we had followed the formula, we would not have met the threshold anyway. Going by memory, we were off by three or five votes. In the first election, we were off by five votes. If we had used the same numbers on the second vote, the threshold would have been more than met. However, the requirement under the Indian Act is 50 per cent plus one of the membership.

I will give you an example of how we have carried out referendums or voting procedures in band meetings. I was on council at the time that we were under an alternate funding arrangement so I am privy to some information from that time. The funding was approximately \$20 million per year for a band of this nature. The chief called a band meeting at which 37 people represented the Norway House Cree Nation. The requirement for the vote to pass was 50 per cent plus one. That is what we wanted in the MIA to begin with, but it was not followed. On the second referendum the chief said that since that was what our people wanted, we would use the traditional 50 per cent plus one.

As I was saying about the AFA meeting, there were 37 people there. Of those 37 people, I think 22 were in favour of going with the AFA for a five-year agreement. People keep saying that it was not done properly, but that is what the leadership traditionally used. Mr. McKay was involved in that process as well.

**Senator Andreychuk:** I am still confused. Did you settle on a formula with the department and your own people the first time around? If so, did everyone agree to the formula? What I heard from the other witnesses troubled me. I heard that a formula was set and a vote was taken. You did not get a yes vote so you changed the formula. Is that the case?

**Mr. Muskego:** Yes, that is what happened, but I am saying that it has traditionally always been 50 per cent plus one.

**Senator Andreychuk:** What was the first vote based on if not 50 per cent plus one? What would have resulted in a yes vote on the first round if not 50 per cent plus one?

**Mr. Muskego:** Going from memory, the first vote that we had was about 75 per cent in favour, but there was a catch. The people outside the Norway House reserve, those who were not living there, had to be in favour by a certain percentage. That is the criteria that we did not meet. It was off by five. Do not quote me on the numbers, but it was very, very low.

**Senator Andreychuk:** Did the vote change very much from the first to the second in numbers of the off-reserve and the on-reserve?

**Mr. Muskego:** No, it was basically the same. More on-reserve voted, but the percentage was still the same. It was 76 per cent in favour of the implementation agreement.

**M. Muskego:** Si nous avions appliqué la formule établie, nous n'aurions pas atteint le seuil qui avait été fixé. Je pense qu'il nous manquait trois ou cinq voix. Il nous en manquait cinq lors du premier vote. Si on avait utilisé le même seuil au cours du deuxième vote, on l'aurait largement dépassé. Toutefois, la Loi sur les Indiens exige que 50 p. 100 des membres, plus un, donnent leur accord.

Je vais vous expliquer le processus que nous suivons quand nous tenons des référendums ou des votes lors des réunions du conseil de bande. Comme je siégeais au conseil à l'époque où nous avions conclu un accord de financement de remplacement, je suis au courant de certaines choses. L'accord prévoyait le versement d'environ 20 millions de dollars par année à une bande comme la nôtre. Le chef a réuni le conseil, qui comptait 37 représentants de la Nation crie de Norway House. Il fallait obtenir 50 p. 100 des voix, plus une, pour que le vote soit valable. C'est, d'ailleurs, le seuil que nous voulions fixer pour faire approuver l'accord cadre de mise en oeuvre, mais on n'a pas tenu compte de notre requête. Lors du deuxième vote, le chef a dit que, puisque telle était la volonté du peuple, la formule habituelle de 50 p. 100 des voix, plus une, serait retenue.

Comme je le disais, il y avait 37 personnes présentes à la réunion pour discuter de l'accord de financement de remplacement. Sur les 37, 22 étaient en faveur d'un accord de cinq ans. On continue de dénoncer la façon dont les choses ont été faites, mais c'est le processus que les dirigeants ont toujours utilisé. M. McKay y a également pris part.

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'ai toujours pas compris. Est-ce que la formule utilisée pour le premier vote a été établie par le ministère, de concert avec vos membres? Si oui, est-ce que tout le monde était d'accord avec cette formule? Certains témoins ont tenu des propos inquiétants. J'ai entendu dire qu'on avait établi une formule et qu'un vote avait eu lieu. Or, comme le résultat du vote n'a pas été favorable, vous avez changé la formule. Est-ce bien cela?

**M. Muskego:** Oui, c'est ce qui s'est passé, sauf qu'on a toujours appliqué la règle de 50 p. 100 des voix, plus une.

**Le sénateur Andreychuk:** Quelle règle a-t-on appliquée lors du premier vote, si ce n'était pas celle de 50 p. 100 des voix, plus une? Quelle formule vous aurait permis d'obtenir des résultats favorables?

**M. Muskego:** Si je me souviens bien, lors du premier vote, environ 75 p. 100 des membres ont voté oui, sauf qu'il y avait un hic. Il fallait qu'un certain pourcentage des membres de la Nation crie de Norway House vivant à l'extérieur de la réserve votent en faveur. Or, nous n'avons pas atteint ce seuil. Il nous manquait cinq voix. Ne me citez pas, mais l'écart n'était pas très grand.

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce que les résultats entre le premier et le deuxième vote étaient très différents pour ce qui du nombre de personnes vivant à l'extérieur et à l'intérieur de la réserve qui ont participé au scrutin?

**M. Muskego:** Non, ils étaient essentiellement les mêmes. Un plus grand nombre de membres vivant à l'intérieur de la réserve ont voté, mais le pourcentage était le même, soit 76 p. 100 en faveur de l'accord de mise en oeuvre.

**Senator Andreychuk:** What have you done to meet with those people who are dissatisfied? Have you met with them to try to find some common ground?

**Mr. Muskego:** We tried. Even prior to the referendum, we asked Mr. McKay, who was involved in some of our meetings, to be involved to ensure that this MIA agreement was satisfactory to everyone. We were trying to please everyone. When he said that he was not involved, that is not entirely true, because I asked him in a public meeting if he had concerns to come to the table with them, and he did not show. It is not that we did not try, but politics being the way they are, that is what happened. It is not an issue of what is right or wrong; it is a local political issue.

**Senator Andreychuk:** There was also some discussion, certainly in the House of Commons originally, that the phraseology in the MIA does not protect the treaty rights to the extent that some people had wanted. The words are "nothing is intended to alter," whereas most other agreements say "nothing can alter" the treaty rights. Are you concerned about that?

**Mr. Muskego:** No. I was part of that negotiating team, and I have no problem with it.

**Senator Andreychuk:** Do you feel that your treaty rights are being protected?

**Mr. Muskego:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Did you ever question why the wording is so different in your MIA from most agreements in Canada?

**Mr. Muskego:** We questioned the intent, and I am not totally sure what the intent was, but they told us it would protect our treaty rights.

**Senator Andreychuk:** Was that your council, or was that government?

**Mr. Muskego:** It was the government, yes, with the negotiating team that was there.

**Senator Andreychuk:** Did you have your own counsel?

**Mr. Muskego:** Yes. Mr. Robert Roddick was our counsel, along with Harvey Sexter, who was mentioned earlier.

**The Chairman:** Thank you for your presentation. It has been enlightening.

If everyone is satisfied, we can go through this shortly. If not, we will have to set another meeting.

**Senator Andreychuk:** My concern is that the agreement does veer off the normal language. It would be interesting if the department people would explain to us why.

**Senator Watt:** Why is it so different from the others?

**Le sénateur Andreychuk:** Avez-vous rencontré les membres de votre bande qui ne sont pas satisfaits de l'accord? Les avez-vous rencontrés en vue d'essayer de trouver un terrain d'entente?

**M. Muskego:** Oui. Avant de tenir le référendum, nous avons demandé à M. McKay, qui a participé à certaines de nos réunions, de prendre part au processus afin de veiller à ce que tout le monde soit satisfait des modalités de l'accord cadre de mise en oeuvre. Nous voulions contenter tout le monde. Il a dit qu'il n'a pas pris part au processus, mais ce n'est pas tout à fait vrai, car je lui ai demandé, lors d'une réunion publique, s'il avait des préoccupations à formuler, et si oui, qu'il nous en fasse part. Il n'a rien dit. Nous ne pouvons pas dire que nous n'avons pas essayé, mais la politique étant ce qu'elle est, c'est ainsi que les choses se sont passées. Il ne faut pas chercher à savoir si nous avons eu tort ou raison d'agir ainsi. Il s'agit d'une question politique qui intéresse une collectivité locale.

**Le sénateur Andreychuk:** On a également laissé entendre, en tout cas à la Chambre des communes, que les modalités de l'accord cadre de mise en oeuvre ne protègent pas les droits issus de traités comme on l'aurait voulu. L'accord précise qu'il n'a pas pour but de modifier les droits, alors que la plupart des autres accords précisent qu'ils ne modifient en rien les droits issus de traités. Est-ce que ce libellé vous inquiète?

**M. Muskego:** Non. Je faisais partie de l'équipe de négociation, et ce libellé ne me posait aucun problème.

**Le sénateur Andreychuk:** Avez-vous l'impression que vos droits issus de traités sont bien protégés?

**M. Muskego:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous êtes-vous déjà demandé pourquoi le libellé de cet accord est différent de celui qui figure dans la plupart des autres ententes conclues au Canada?

**M. Muskego:** Nous nous sommes posés des questions au sujet de l'intention de l'accord, et je m'en pose encore, mais on nous a dit qu'il visait à protéger nos droits issus de traités.

**Le sénateur Andreychuk:** Qui vous a dit cela, votre conseil ou le gouvernement?

**M. Muskego:** Le gouvernement et l'équipe de négociation qui était sur place.

**Le sénateur Andreychuk:** Étiez-vous accompagné d'un avocat?

**M. Muskego:** Oui. M. Robert Roddick était notre avocat, ainsi que Hervey Sexter, qu'on a mentionné plus tôt.

**La présidente:** Merci de votre exposé. Il était très instructif.

Si tout le monde est satisfait, nous pouvons régler la question rapidement. Sinon, nous tiendrons une autre réunion.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne voudrais pas qu'on s'écarte du libellé habituel. Il serait bon que les représentants du ministère nous expliquent la différence.

**Le sénateur Watt:** Qu'ils nous expliquent pourquoi il est différent des autres?

**The Chairman:** I look at it this way. Norway House has approved this. The Manitoba government has approved this. Hydro has approved this. Parliament has approved this. It has gone through extensive hearings for five and a half years.

**Senator Andreychuk:** I should like to correct you. We are part of Parliament, and we have a fiduciary responsibility for aboriginals.

**The Chairman:** You do not have to correct me, senator. I realize that. I meant the other house.

**Senator Andreychuk:** We have not approved it yet, and it concerns me.

**The Chairman:** We have time to go through it clause by clause. If not, we have to meet again. Do you feel we have enough information to go through it clause by clause?

**Senator Johnson:** I feel we do.

**Senator Christensen:** I agree.

**Senator Watt:** Even if we go to clause-by-clause consideration on this piece of legislation, for our own personal satisfaction, I should like to know why.

**The Chairman:** Why what?

**Senator Watt:** Why the wording regarding non-derogation is so different from other pieces of legislation that we have handled. It would not hurt to get an explanation from the department. Perhaps that can be given now. Every now and then we have run across this when dealing with other pieces of legislation.

**The Chairman:** The officials are coming. They are on their way here. You can have a juice or a coffee for a few minutes, and then you can question them.

**Senator Watt:** Even if we go through it clause by clause, we should satisfy ourselves and get that answer from the department. I am not saying that I would hold you up.

**Senator Pearson:** Obviously, getting it out of this committee is not finishing with it. We have the opportunity to have our chair build into her final speech the answer that you want before we actually get to the vote back in the chamber.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cochrane:** We also need confirmation, and they probably have it with them, ensuring compliance with the Charter, as you asked this morning.

**The Chairman:** We have that response here in writing. It was given to me when I arrived at the committee.

**Senator Cochrane:** So that is taken care of.

**The Chairman:** Yes, it is.

**Senator Pearson:** While we are waiting, I should like to ask Senator Andreychuk a question. When this language turned up, it sounded familiar to me and I thought I had heard it in a number of other bills.

**La présidente:** D'après ce que je crois comprendre, la Nation crie de Norway House a approuvé l'accord, tout comme l'ont fait le gouvernement du Manitoba, la société Hydro et le Parlement. L'accord a fait l'objet de discussions approfondies pendant cinq ans et demi.

**Le sénateur Andreychuk:** Je m'excuse, mais nous faisons partie du Parlement et nous avons une responsabilité fiduciaire à l'égard des Autochtones.

**La présidente:** Vous n'avez pas à vous excuser. J'en suis consciente. Je faisais allusion à l'autre chambre.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous ne l'avons pas encore approuvé, et cette question me préoccupe.

**La présidente:** Nous avons le temps d'examiner le projet de loi article par article. Sinon, nous devons nous réunir à nouveau. Jugez-vous avoir suffisamment de renseignements pour procéder à cet examen?

**Le sénateur Johnson:** Je pense que oui.

**Le sénateur Christensen:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Watt:** J'aimerais quand même le savoir, même si nous procédons à un examen article par article du projet de loi.

**La présidente:** Vous voudriez savoir quoi?

**Le sénateur Watt:** Pourquoi le libellé de la disposition de non-dérégation est différent de celui qu'on trouve dans les autres projets de loi que nous avons examinés. Il serait bon que le ministère nous fournisse une explication. Nous l'aurons peut-être tout de suite. Il nous est déjà arrivé de noter la même chose dans d'autres projets de loi.

**La présidente:** Les fonctionnaires vont arriver bientôt. Vous pouvez prendre un jus ou un café en attendant, et ensuite leur poser la question.

**Le sénateur Watt:** Nous devrions demander au ministère de nous fournir une réponse même si nous procédons à l'examen article par article du projet de loi. Je n'ai pas l'intention de retarder quoi que ce soit.

**Le sénateur Pearson:** La question ne sera pas réglée même si le comité procède à cet examen. La présidente pourra nous faire part de la réponse que vous attendez dans les dernières observations qu'elle fera avant que le vote n'ait lieu.

**La présidente:** C'est exact.

**Le sénateur Cochrane:** Ils doivent également nous confirmer, et ils ont sans doute la réponse, que l'accord est conforme à la Charte, comme vous l'avez demandé ce matin.

**La présidente:** Nous avons la réponse par écrit. Elle m'a été remise à mon arrivée.

**Le sénateur Cochrane:** Cette question est donc réglée.

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Pearson:** Pendant que nous attendons, j'aimerais poser une question au sénateur Andreychuk. Quand on a fait allusion au libellé, j'ai eu l'impression de l'avoir déjà vu dans plusieurs autres projets de loi.

**Senator Andreychuk:** It says "intended to." Matthew Coon Come and the lawyers testified that using the words "intended to" is not the same as saying "you are bound by." In court, your intention is not important. It is what you bound yourself to do, not what you intended. The courts would not give any weight to that. Therefore, there is some ambiguity as to whether in fact the derogation clause is a full derogation clause, and it is strange that they would do that. Why would they use those words? It is weakened.

**Senator Pearson:** I could have sworn I saw this in several other pieces of legislation. It did not arise for me as an issue.

**Senator Andreychuk:** The rest of it is exactly the same.

**Senator Watt:** That wording was never used before.

**Senator Johnson:** I suggest that we listen to the officials briefly on this question and then move on to clause-by-clause consideration.

**Senator Watt:** There is another issue which is perhaps more a matter of administration than anything else. The text itself talks about "ratification." When they made oral presentations to us, they talked about "referendum."

**The Chairman:** They were talking about the referendum that was held on the reserve.

**Senator Watt:** I was going through the text, and when they talk about referendum, they are actually talking about ratification, not referendum.

**The Chairman:** It was the language.

**Senator Watt:** The meaning is very different.

**Senator Johnson:** They were calling the ratification process a referendum.

**Senator Watt:** A referendum is a consultative process.

**The Chairman:** When we talk about referendum and ratification, it is interesting to note that the Cree of northern Alberta consider a referendum to be a count and a vote. They do not understand ratification. When people come in to vote, they call that a referendum. That is what I understood them to be.

**Senator Gill:** This is new stuff for most aboriginal people.

**Senator Watt:** When we were negotiating the James Bay agreement, I remember negotiating such wording with the minister.

**The Chairman:** The researcher explains that the ratification process for the master implementation agreement is actually in Article 14 of the master implementation agreement. It goes through the referendum process. Referenda are part of the MIA itself.

**Senator Andreychuk:** Does the MIA set out the formula?

**The Chairman:** It does.

**Le sénateur Andreychuk:** On utilise ici les mots «ne vise à». Matthew Coon Come et les avocats ont dit que ces mots n'ont pas le même sens que «s'engager à respecter». Ce qui intéresse les tribunaux, ce n'est pas l'intention, mais ce que vous vous engagez à faire, pas ce que vous avez l'intention de faire. Les tribunaux n'accorderaient aucune importance à cet argument. Par conséquent, on se demande s'il s'agit effectivement d'une disposition qui autorise la dérogation, et je trouve étrange qu'ils fassent cela. Pourquoi ont-ils choisi ces mots? Cela a pour effet d'affaiblir l'accord.

**Le sénateur Pearson:** Je suis certaine d'avoir vu ces mots dans plusieurs autres projets de loi. Je ne me suis même pas posé de questions à ce sujet.

**Le sénateur Andreychuk:** Le reste du libellé est exactement le même.

**Le sénateur Watt:** Ces mots n'ont jamais été utilisés dans le passé.

**Le sénateur Johnson:** Je propose qu'on écoute ce qu'ont à dire les fonctionnaires, et qu'on procède ensuite à l'examen article par article du projet de loi.

**Le sénateur Watt:** Il y a un autre point que j'aimerais soulever, mais d'ordre plus technique. Il est question, dans le texte, de «ratification». Or, quand ils nous ont présenté leur exposé, ils ont parlé de «référéndum».

**La présidente:** Ils faisaient allusion au référendum qui a eu lieu au sein de la réserve.

**Le sénateur Watt:** J'ai parcouru le texte et je me suis rendu compte que lorsqu'on y parle de référendum, on parle en fait de ratification et non de référendum.

**La présidente:** C'est ainsi libellé.

**Le sénateur Watt:** Cela ne veut pas dire la même chose.

**Le sénateur Johnson:** On appelle référendum le processus de ratification.

**Le sénateur Watt:** Un référendum est un processus consultatif.

**La présidente:** À propos de référendum et de ratification, il est intéressant de noter que les Cris du nord de l'Alberta considèrent un référendum comme un vote. Ils ne comprennent pas ce qu'est la ratification. Lorsque les gens vont voter, ils appellent cela un référendum. C'est ce que j'ai compris.

**Le sénateur Gill:** C'est du nouveau pour la plupart des peuples autochtones.

**Le sénateur Watt:** Lorsque nous avons négocié l'accord de la Baie James, je me souviens d'avoir négocié un tel libellé avec le ministre.

**La présidente:** Selon notre attaché de recherche, le processus de ratification de l'accord de mise en oeuvre principal est énoncé à l'article 14 de cet accord. Il prévoit le processus de référendum. La tenue d'un référendum fait partie de l'accord de mise en oeuvre principal lui-même.

**Le sénateur Andreychuk:** L'Accord de mise en oeuvre établit-il la formule?

**La présidente:** Oui.

**Senator Andreychuk:** How did it change, then?

**The Chairman:** To tell you the truth, there is interpretation and then there is interpretation at the band council level. I think that one group said it changed, and the other group said it did not. She was asked what she meant by "formula"? They do not want to say that they do not understand what formula is. Their first language is Cree or Saulteaux, which makes a big difference there.

**Senator Gill:** This is not a comprehensive claims agreement.

**The Chairman:** No, it is not.

**Senator Gill:** It is very different from what took place before.

**Senator Watt:** I am aware of that.

**The Chairman:** Before the departmental officials arrive, Senator Christensen has presented me with a petition to the Honourable William Jefferson Clinton, President of the United States of America. It says:

Sir, we the undersigned respectfully request that you declare the coastal plain of the Arctic National Wildlife Refuge a national monument, in recognition of its vital role as a nursery and sanctuary for the Porcupine Caribou Herd and numerous other wildlife, bird and fish species, which need this special place to raise their future generations and bring joy to ours.

**Senator Christensen:** The Old Crow First Nations have been circulating these petitions, and they would like us to write a letter, based on that information, to the President before he leaves office.

**Senator Pearson:** Legally, the answer is no.

**Senator Andreychuk:** We cannot write a letter as a committee, but we could sign it individually. I would suggest you do something I do with international things all the time. I send a petition around to all the senators' offices, and the ones who wish to sign do so individually. So instead of, "We the committee," it becomes, "We the undersigned." Then we are free to do as we wish.

**Senator Pearson:** Committees cannot do that.

**Ms Joseph:** Legally, you can do it under the parks order of reference, because it relates to environmental concerns regarding parks.

**Senator Andreychuk:** However, I do not think we can sign a petition.

**Ms Joseph:** No, they want a letter.

**Senator Pearson:** I would consult with Mr. O'Brien before you do that. We cannot interfere in the affairs of another country.

**Le sénateur Andreychuk:** De quelle façon la modifie-t-elle, dans ce cas?

**La présidente:** À dire vrai, cela donne lieu à une interprétation qui se fait au niveau du conseil de bande. Je pense qu'un groupe a jugé que cela changeait les choses et que l'autre groupe était d'avis que non. On lui a demandé ce qu'elle entendait par «formule»? Ils ne veulent pas dire qu'ils ne comprennent pas la formule. Leur langue première est le cri ou le saulteux, ce qui fait une grande différence.

**Le sénateur Gill:** Ce n'est pas un accord de revendications territoriales globales.

**La présidente:** Non.

**Le sénateur Gill:** C'est très différent de ce qui s'est fait auparavant.

**Le sénateur Watt:** J'en suis conscient.

**La présidente:** Avant que les fonctionnaires du ministère arrivent, je vous signale que le sénateur Christensen m'a soumis une pétition adressée à l'honorable William Jefferson Clinton, président des États-Unis d'Amérique. Elle se lit ainsi:

Monsieur, nous, les soussignés, vous prions respectueusement de déclarer la plaine côtière du Refuge national de la faune de l'Arctique monument national, en reconnaissance de son rôle crucial en tant que sanctuaire de la harde de caribous de la Porcupine et de nombreuses autres espèces d'animaux sauvages, d'oiseaux et de poissons qui ont besoin de cet endroit spécial pour élever les générations futures pour la plus grande joie de nos propres générations futures.

**Le sénateur Christensen:** Les Premières nations Old Crow fait circuler des pétitions en ce sens et elles souhaiteraient que nous écrivions une lettre au président avant qu'il quitte ses fonctions, en nous fondant sur cette information.

**Le sénateur Pearson:** Sur le plan juridique, la réponse est non.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous ne pouvons pas écrire une lettre en tant que comité, mais nous pourrions signer cette pétition individuellement. Je vous suggère de faire ce que je fais chaque fois qu'on me présente des pétitions à caractère international. J'envoie la pétition au bureau de tous les sénateurs et ceux qui veulent la signer peuvent le faire individuellement. Par conséquent, au lieu de la formule «Nous, le comité», on emploie «Nous, les soussignés». À ce moment-là, nous sommes libres d'agir comme bon nous semble.

**Le sénateur Pearson:** Les comités ne peuvent faire cela.

**Mme Joseph:** Sur le plan juridique, le comité est autorisé à agir dans le cadre du renvoi sur les parcs étant donné qu'il s'agit d'une préoccupation écologique concernant un parc.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne crois pas que nous puissions signer une pétition.

**Mme Joseph:** Non; les Premières nations souhaitent que nous écrivions une lettre.

**Le sénateur Pearson:** Je consulterais M. O'Brien avant de faire cela. Nous ne pouvons nous ingérer dans les affaires d'un autre pays.

**Senator Andreychuk:** We could comment in our report on how another country's activity affects us and make recommendations as a result, but I think you are right — we cannot petition another government, by custom. We should perhaps get some legal advice from Gary O'Brien.

**The Chairman:** We can now return to Bill C-14. Our witnesses have arrived. Welcome back. Two of our senators have questions.

**Senator Andreychuk:** Two issues came up that presented some difficulty. One is with respect to the vote for ratification. We were told by some witnesses that the formula for the vote to legitimize this was agreed between the federal government and the Norway House Cree Nation and that it followed the provisions of the Indian Act, et cetera. Is that a correct assessment of how you determined the right constituency for the vote? They also said there were three conditions, and when they did not meet the threshold, they renegotiated the formula to accomplish a positive outcome, which they did on the second vote.

My second question has to do with the peculiar wording in the master agreement about derogation, where it states that nothing in this agreement is "intended" to abrogate any of the treaty rights, whereas most agreements simply say "nothing abrogates treaty rights," or words to that effect. Why was the word "intended" used?

**Ms Sandy Jackson, Acting Manager, Claims Unit, Intergovernmental Affairs/Operations Policy, Manitoba Region, Indian and Northern Affairs Canada:** Yes, we did have two ratification votes on the Norway House implementation agreement. I would point out that we do not have any legislative base for ratification of agreements of this nature. The ratification process set out in the implementation agreement was a negotiated agreement on how we were going to secure ratification by the community. There were three criteria set out for ratification in the first process.

**Senator Andreychuk:** Yes, they are set out in our tabs.

**Ms Jackson:** The question is why?

**Senator Andreychuk:** It seemed to me that you are bound by the Constitution, or convention or negotiation, to say what will be a fair and adequate process for ratification.

**The Chairman:** Senator Andreychuk, perhaps the witness can finish her statement and then you can ask questions.

**Senator Andreychuk:** I thought she had. I am sorry, please continue.

**Ms Jackson:** The process was negotiated and set out. You have the criteria.

It is set out under tab 4 of your briefing book. The decision to have a second ratification vote was made collectively among the four parties to the agreement, namely, Norway House, the

**Le sénateur Andreychuk:** Dans notre rapport, nous pourrions faire état des répercussions des activités d'un autre pays et proposer des recommandations connexes, mais je pense que vous avez raison. Nous ne pouvons soumettre une pétition à un autre gouvernement. Ainsi le veut la coutume. Nous devrions peut-être obtenir un avis juridique de Gary O'Brien.

**La présidente:** Nous pouvons maintenant revenir au projet de loi C-14. Nos témoins sont arrivés. Je vous souhaite la bienvenue de nouveau. Deux de nos sénateurs ont des questions.

**Le sénateur Andreychuk:** Deux questions suscitent quelques difficultés. La première porte sur le vote par ratification. Certains témoins nous ont dit que la formule prévue pour le vote vise à légitimer l'accord intervenu entre le gouvernement fédéral et la Nation crie de Norway House et qu'elle respecte les dispositions de la Loi sur les Indiens, et cetera. Est-ce une description exacte de la façon dont vous déterminez l'électorat pour le vote? Selon eux, cela est assujéti à trois conditions qui, si elles ne sont pas respectées, entraînent de la renégociation de la formule afin d'atteindre un résultat positif, ce qui a été fait à l'occasion d'un deuxième scrutin.

Ma deuxième question porte sur le curieux libellé de l'accord principal au sujet de la dérogation. On y précise que rien dans cet accord ne vise à abroger les droits issus de traités alors que dans la plupart des traités, on dit simplement que rien n'abroge les droits issus de traité, ou quelque chose d'approchant. Pourquoi a-t-on utilisé l'expression «vise à»?

**Mme Sandy Jackson, directrice suppléante, Section des revendications, Politique des affaires/opérations intergouvernementales, région du Manitoba, ministère des Affaires indiennes et du Nord:** Il y a effectivement eu deux votes de ratification au sujet de l'Accord de mise en oeuvre de Norway House. Je signale que nous n'avons pas de fondement législatif pour ce qui est de la ratification d'accords de cette nature. Le processus de ratification établi dans l'Accord de mise en oeuvre est un accord négocié sur la façon dont nous allons nous y prendre pour obtenir la ratification de la collectivité. Trois critères de ratification étaient prévus dans le premier processus.

**Le sénateur Andreychuk:** Oui, ils sont énoncés dans nos troupes d'information.

**Mme Jackson:** Vous voulez savoir pourquoi?

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que vous êtes tenus par la Constitution, ou encore la convention ou la négociation, de dire qu'il y aura un processus juste et adéquat en vue de la ratification.

**La présidente:** Sénateur Andreychuk, il serait bon de laisser la témoin terminer sa déclaration avant de lui poser d'autres questions.

**Le sénateur Andreychuk:** Je croyais qu'elle avait fini. Je suis désolé. Veuillez continuer.

**Mme Jackson:** Le processus a été négocié et établi. Vous avez les critères.

Cela se trouve à l'onglet 4 dans votre trousse d'information. La décision de procéder à un deuxième vote de ratification a été prise collectivement par les quatre parties à l'accord, c'est-à-dire

Department of Indian Affairs and Northern Development on behalf of Canada, Manitoba Hydro, and Manitoba. We agreed to a second vote because of the degree of support that was secured in the first round of balloting.

A large majority of people in the community were in support of the agreement but they were about five votes short of ratification. In the initial vote, there was a requirement for the total membership to vote and then a requirement for a majority of on-reserve members to vote in favour. The major impact will be on the majority of on-reserve members in the community. That was why that was included.

The second round required a simple majority, as opposed to this double majority that was initially set up. The second round of balloting was based on a simple majority. The rationale behind that was that the first vote showed there was a large number of supporters of this agreement. We wanted to test that to make sure that the support was actually there. We met all thresholds in the initial round, but we did not need them because of the way the criteria were set out. The community expressed an overwhelming degree of support for the agreement.

For a community the size of Norway House, quite a number of ratification votes were being held. For them to get the turnout that they did to ratify this agreement was an achievement on the part of the community. They supported it because they knew that if they wanted this deal, they had to come out and vote, particularly since they did not get it on the first ballot. They really came out there to support this deal.

**Senator Andreychuk:** The question was, though, did you feel the first vote was fair and the rules were adequate? If so, is changing the rules something that has been done elsewhere?

**Ms Jackson:** This was a negotiated process. Whether or not we changed the criteria, the numbers that came out and voted in support of the agreement exceeded the criteria that we had established for the second vote. The support in the community is very strong.

Was it fair? We thought it was fair when we made the decision to go ahead with the second vote. We considered it to be fair because we already knew there was a large number of members in support of it, and a second vote was held to confirm that.

**Senator Andreychuk:** I have not done the calculations, but when the people came out for the second vote, did they exceed the criteria for the first vote?

**Ms Jackson:** They met it and exceeded it.

**Mr. Austin:** It was 76 per cent, actually.

**Senator Andreychuk:** I do not mean that they met the criteria of the second vote, but that the second vote met the requirements of the first.

**Ms Jackson:** They met the criteria set out for the first vote. It was met by the second ballot.

Norway House, le ministère des Affaires indiennes et du Nord au nom du Canada, Manitoba Hydro et le gouvernement du Manitoba. Nous avons convenu de tenir un second vote étant donné le soutien obtenu à la suite du premier scrutin.

Une grande majorité des habitants de la collectivité appuyait l'accord, mais il manquait cinq voix pour assurer la ratification. Au cours du premier vote, on exigeait que la totalité des membres votent et qu'une majorité des membres habitant sur la réserve soient favorables à l'accord. En effet, l'incidence principale de l'accord se fera sentir sur la majorité des membres de la communauté résidant dans la réserve. Voilà pourquoi cela a été inclus.

Le deuxième scrutin exigeait une majorité simple, par opposition à la double majorité prévue à l'origine. Le deuxième tour de scrutin exigeait la majorité simple. Notre raisonnement était que le premier vote avait montré qu'il y avait un nombre considérable de partisans de cet accord. Nous voulions ainsi nous assurer que ce soutien existait vraiment. Nous avons atteint tous les objectifs au premier tour, mais cela n'était pas nécessaire étant donné la façon dont les critères étaient énoncés. La collectivité a exprimé un soutien écrasant en faveur de l'accord.

Pour une collectivité de la taille de Norway House, on peut dire qu'il y a eu un bon nombre de votes de ratification. Le degré de participation au vote en vue de ratifier cet accord a été considérable au sein de la collectivité. Les résidents étaient en faveur. Ils savaient que s'ils voulaient que cette entente soit mise en oeuvre, ils devaient se déplacer et voter, surtout qu'ils ne l'avaient pas fait en nombre suffisant lors du premier scrutin. Ils se sont vraiment mobilisés pour appuyer cette entente.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce que je voulais savoir c'est si, à votre avis, le premier scrutin était juste, si les règles étaient adéquates? Dans l'affirmative, a-t-on changé les règles ailleurs?

**Mme Jackson:** C'était un processus négocié. Que nous ayons ou non changé les règles, le nombre de personnes qui ont voté en faveur de l'entente dépassait les critères que nous avons établis pour le deuxième scrutin. La collectivité a exprimé fortement son soutien.

Était-ce juste? Nous étions d'avis que cela était juste lorsque nous avons pris la décision de convoquer un deuxième scrutin. Nous considérons cela juste car nous savions déjà qu'il y avait un nombre considérable de membres en faveur de l'entente et le deuxième scrutin est venu le confirmer.

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'ai pas fait de calculs, mais lorsque les gens sont venus voter la deuxième fois, leur nombre a-t-il dépassé le critère pour le premier vote?

**Mme Jackson:** Ils l'ont atteint et dépassé.

**M. Austin:** En fait, c'était 76 p. 100.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne voulais pas savoir s'ils avaient respecté les critères du deuxième scrutin, mais si ce deuxième scrutin respectait les exigences du premier.

**M. Jackson:** Les résidents ont atteint les seuils établis pour le premier scrutin. Ils les ont atteint à l'occasion du deuxième scrutin.

**Senator Watt:** Was there a low turnout for the first one?

**Ms Jackson:** No. Actually, there was quite a high turnout.

**Mr. Austin:** I think the votes were 65.9 and 65.2.

**Ms Jackson:** A large number of people voted. They had to, because the threshold for the vote was 50 per cent plus 1. The population is 5,000 and at least three-quarters of them are voting members. That is a large number of people to show an interest and come out to vote.

**Senator Pearson:** That was 50 per cent plus one of eligible voters, or 50 per cent plus one of people who voted?

**Ms Jackson:** Of eligible voters.

**Senator Pearson:** That is quite different.

**Senator Sibbeston:** What failed in the first round? What happened so that the criteria were not met in the first round?

**Ms Jackson:** There was the 50 per cent plus one on the total of on- and off-reserve members, but there was also a criterion for 50 per cent plus one of the electors in the community, which are the on-reserve members. They were five votes short of the 50 per cent plus one for the on-reserve members.

**Senator Christensen:** The overall vote met the criteria, though?

**Ms Jackson:** For the overall vote, 69 per cent were in favour.

**Senator Andreychuk:** That represented 49.79 per cent of the on-reserve members. It was tallied overall to about 60 per cent.

**Senator Sibbeston:** It was people off reserve who voted more overwhelmingly in support, then.

**Ms Jackson:** It is difficult to say because of the numbers. There are more people living on reserve than off reserve.

**Senator Sibbeston:** Could you identify the vote from those off the reserve and those on the reserve?

**Ms Jackson:** No, because you cannot tell who is from off reserve and who is from on reserve.

**Senator Christensen:** There were two ballots, then. There was the overall ballot and then one for on-reserve members.

**Ms Jackson:** No.

**Senator Christensen:** How did they identify who was on reserve and who was off reserve?

**Ms Jackson:** You are right. They had two voters' lists; one for off reserve and one for on reserve.

**Senator Christensen:** They had two ballots?

**Ms Jackson:** They had two lists. It was the voters' list.

**Le sénateur Watt:** Y a-t-il eu un faible taux de participation pour le premier scrutin?

**Mme Jackson:** Non. En fait, le taux de participation était assez élevé.

**M. Austin:** Je pense que les pourcentages étaient 65.9 et 65.2.

**Mme Jackson:** Un grand nombre de personnes ont voté. Il le fallait étant donné que le seuil était fixé à 50 plus un. La population se chiffre à 5 000 habitants et au moins les trois quarts d'entre eux avaient le droit de vote. Un grand nombre de membres ont manifesté leur intérêt et sont venus voter.

**Le sénateur Pearson:** On exigeait 50 p. 100 plus un des électeurs admissibles ou 50 p. 100 plus un des personnes ayant voté?

**Mme Jackson:** Des électeurs admissibles.

**Le sénateur Pearson:** C'est tout à fait différent.

**Le sénateur Sibbeston:** Qu'est-ce qui a cloché au premier scrutin? Qu'est-ce qui explique qu'on n'ait pas atteint les seuils requis à l'occasion du premier scrutin?

**Mme Jackson:** C'était 50 p. 100 plus un de la totalité des membres résidents sur la réserve et à l'extérieur de la réserve, mais il y avait aussi un critère de 50 p. 100 plus un des électeurs de la collectivité, qui sont les membres habitant la réserve. Il a manqué cinq voix pour obtenir 50 p. 100 plus un des membres résident dans la réserve.

**Le sénateur Christensen:** Mais pour ce qui est de la totalité de l'électorat, on atteint le critère voulu, n'est-ce pas?

**Mme Jackson:** Soixante-neuf pour cent de l'ensemble de l'électorat était en faveur de l'accord.

**Le sénateur Andreychuk:** Cela représentait 49,79 p. 100 des membres habitant sur la réserve. On a calculé que dans l'ensemble, cela faisait environ 60 p. 100.

**Le sénateur Sibbeston:** Autrement dit, ce sont les membres non résidents de la réserve qui ont majoritairement appuyé l'accord.

**Mme Jackson:** C'est difficile à dire à cause des chiffres. Il y a davantage de personnes qui vivent sur la réserve qu'ailleurs.

**Le sénateur Sibbeston:** Peut-on identifier le vote en fonction des résidents et des non-résidents de la réserve?

**Mme Jackson:** Non, car on ne peut pas dire qui vit sur la réserve et qui n'y vit pas.

**Le sénateur Christensen:** Il y a donc eu deux scrutins. Il y a eu le scrutin général et ensuite un autre, pour les membres de la collectivité résidant sur la réserve.

**Mme Jackson:** Non.

**Le sénateur Christensen:** Comment a-t-on pu identifier qui habitait sur la réserve et qui n'y habitait pas?

**Mme Jackson:** Vous avez raison. Il y avait deux listes électorales: l'une pour les résidents de la réserve et l'autre pour les non-résidents.

**Le sénateur Christensen:** Il y a eu deux scrutins?

**Mme Jackson:** Il y avait deux listes. C'était la liste électorale.

**Senator Christensen:** Once the ballots are put into the box you cannot tell.

**Ms Jackson:** No, you cannot tell.

**Senator Christensen:** As they came in, they were ticked off the list. They were five short of the number required. I see.

**The Chairman:** Is there anything else?

**Senator Andreychuk:** The answer to the second question?

**Mr. Austin:** As you know, that has to do with treaty rights, and in particular, the non-derogation clause. The treaty rights are protected under section 35 of the Constitution. Thus, you are right that both the master implementation agreement and the TLE agreement contain the derogation clause.

Furthermore, I should point out that Justice Muldoon of the Federal Court has ruled that the wording in the non-derogation clause in the master implementation agreement is sufficient to protect treaty rights. That is an independent legal opinion.

**Senator Andreychuk:** In this case?

**Mr. Austin:** Exactly this case.

**Ms Jackson:** It was exactly in relation to the non-derogation clause which appears in the Norway House agreement. We had that decision from the Federal Court.

**Senator Andreychuk:** Who went to the Supreme Court?

**Ms Jackson:** The delegation from Norway House that was opposed to the implementation agreement.

Some of the members of the first nation launched a court challenge. The Federal Court came down with a decision that the process used to ratify the implementation agreement was fair and democratic. The judge also looked at the non-derogation clause and came out with the opinion that it was sufficient to protect the treaty and aboriginal rights of the Norway House First Nation.

**Senator Andreychuk:** Do you have that decision?

**Ms Jackson:** I do not have a copy of the decision but I could provide one.

**Senator Andreychuk:** I would appreciate receiving a copy of that, not necessarily for this hearing, but it is important that we see it.

When was that decision rendered? Was it recently? There was much discussion of the need to amend this bill in the House of Commons from the NDP and the Bloc, I believe. Was the court decision before or after that?

**Ms Jackson:** The decision came down in November 1997.

**Senator Andreychuk:** Did it specifically deal with the word "intended"?

**Ms Jackson:** It dealt with the entire issue of the protection of treaty and aboriginal rights.

**Le sénateur Christensen:** Mais une fois les votes dans la boîte, il est impossible de les différencier.

**Mme Jackson:** C'est exact.

**Le sénateur Christensen:** À mesure que les électeurs se présentaient, leur nom était rayé de la liste. Cinq voix manquaient. Je vois.

**La présidente:** Autre chose?

**Le sénateur Andreychuk:** Quelle est la réponse à la deuxième question?

**M. Austin:** Comme vous le savez, cette question portait sur les droits issus de traités et particulièrement sur la clause non dérogoire. Les droits issus de traités sont protégés aux termes de l'article 35 de la Constitution. Par conséquent, vous avez raison de dire que l'Accord de mise en oeuvre principal et l'Accord TLE renferme une clause dérogoire.

En outre, je tiens à signaler que le juge Muldoon de la Cour fédérale a affirmé que le libellé de la clause non dérogoire dans l'Accord de mise en oeuvre principal est suffisant pour protéger les droits issus de traités. Il s'agit là d'une opinion juridique indépendante.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans ce cas?

**M. Austin:** Précisément dans ce cas.

**Mme Jackson:** La décision portait précisément sur la clause non dérogoire figurant dans l'Accord de Norway House. C'est une décision de la Cour fédérale.

**Le sénateur Andreychuk:** Qui est allé devant la Cour suprême?

**Mme Jackson:** La délégation de Norway House opposée à l'Accord de mise en oeuvre.

Certains des membres de la Première nation ont eu recours à la contestation judiciaire. La Cour fédérale a rendu un arrêt selon lequel le processus employé pour ratifier l'Accord de mise en oeuvre était juste et démocratique. Le juge a également examiné la clause non dérogoire et a conclu qu'elle était suffisante pour protéger les droits ancestraux et issus de traités de la Première nation de Norway House.

**Le sénateur Andreychuk:** Avez-vous cette décision?

**Mme Jackson:** Je n'en ai pas d'exemplaire, mais je pourrais en fournir un.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais en recevoir un exemplaire, pas nécessairement aujourd'hui, mais c'est important que nous y jetions un coup d'oeil.

Quand la décision a-t-elle été rendue? S'agit-il d'une décision récente? Le NPD et le Bloc ont beaucoup insisté sur la nécessité d'amender ce projet de loi à la Chambre des communes, je crois. La décision du tribunal a-t-elle été rendue avant ou après cela?

**Mme Jackson:** La décision a été rendue en novembre 1997.

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce qu'on y traitait précisément de l'expression «visé à»?

**Mme Jackson:** Elle portait sur toute la question de la protection des droits ancestraux et des droits issus de traités.

**Mr. Austin:** An independent judge made that decision.

**Senator Watt:** You must know why we worry here. If I were to interpret how that phrase might affect section 35, I would see it as watering things down to a certain extent, because the word “intended” is not an absolute.

**Ms Jackson:** No.

**Senator Watt:** You might say no, but I think if we put it to legal scholars across the board, it could be argued.

**Senator Pearson:** They have done that.

**Mr. Austin:** I do not quite know how to respond, senator, except to say, with respect, this question was raised in the Federal Court and a judge ruled on it.

**Senator Watt:** This does not correspond to the other pieces of legislation. It does not carry the same flavour because the word “intended” is used.

**Mr. Austin:** I believe we have used that wording in other agreements. I am not suggesting in all, but in some others. That is an opinion.

**Senator Watt:** That is the point.

**Senator Sibbeston:** One possible view of the effect of section 35 is that it is in the Constitution and protects treaty and aboriginal rights. Anything else is subservient to that protection. You can make an agreement without using those words and the Constitution would still protect treaty rights.

**Mr. Austin:** I think you are right, senator.

**Senator Watt:** Are you agreeing that this is a watering-down?

**Mr. Austin:** No.

**Senator Andreychuk:** That was not the position on the Nisga’a agreement. You can negotiate your rights and that will have some effect on section 35.

From a drafting point of view, it would be clearer to say that nothing in this agreement alters aboriginal treaty rights, and then we need not have this debate about what the word “intended” means. That is for future reference.

I presume the judge said in this decision that those words were superfluous. He does not expand on that. The ruling was just handed to me by the researcher, who is always one step ahead of all of us. The judgment is dated November 25. In paragraph 13.3, he says that the above provision satisfies the court — the court meaning himself — that section 35 will not be breached and that is sufficient in these circumstances.

So it is sufficient for Norway House, but why would the department get involved in the future in this kind of unease about section 35? Would it not have been clearer to state that nothing in the agreement alters rights, rather than stating an intent? We could then avoid these constructions of interpretation, et cetera. That is a suggestion for the future.

**M. Austin:** Un juge indépendant a rendu cette décision.

**Le sénateur Watt:** Vous devez comprendre pourquoi nous nous inquiétons ici. Si nous devons déterminer dans quelle mesure cette phrase pourrait avoir une incidence sur l'article 35, je dirais qu'elle en affaiblit la portée dans une certaine mesure étant donné que l'expression «visé à» n'est pas un absolu.

**Mme Jackson:** Non.

**Le sénateur Watt:** Vous dites non, mais je crois que si nous posions la question à différents juristes, il n'est pas sûr qu'ils seraient du même avis.

**Le sénateur Pearson:** Cela a été fait.

**M. Austin:** Je ne sais pas trop comment répondre, sénateur, si ce n'est pour dire, avec tout le respect que je vous dois, que cette question a été soulevée devant la Cour fédérale et qu'un juge a rendu une décision.

**Le sénateur Watt:** Cela ne correspond pas aux autres mesures législatives. L'utilisation de l'expression «visé à» modifie la dynamique.

**M. Austin:** Je pense que nous avons utilisé ce libellé dans d'autres accords. Je ne dis pas que nous l'avons fait dans tous, mais dans certains autres. C'est une opinion.

**Le sénateur Watt:** C'est ça le point.

**Le sénateur Sibbeston:** L'une des thèses en ce qui a trait à l'effet de l'article 35, c'est qu'il se trouve dans la Constitution et protège les droits ancestraux et les droits issus de traités. Tout le reste est assujéti à cette protection. Il est possible de conclure une entente sans utiliser cette expression mots et la Constitution continuerait de protéger les droits issus de traités.

**M. Austin:** Je pense que vous avez raison, sénateur.

**Le sénateur Watt:** Êtes-vous d'accord pour dire qu'il s'agit d'un affaiblissement?

**M. Austin:** Non.

**Le sénateur Andreychuk:** Telle n'était pas la position en ce qui a trait à l'Accord niska'a. Il est possible de négocier vos droits et cela aura un certain effet sur l'article 35.

Du point de vue du libellé, on y gagnerait en clarté en disant que rien dans cette entente ne modifie les droits ancestraux ou les droits issus de traités et cela ne prêterait pas ultérieurement à un débat. C'est-à-dire pour consultation future.

Je présume que le juge a dit dans cette décision que ces mots étaient superflus. Il ne s'est pas appesanti là-dessus. La décision vient juste de m'être remise par l'attaché de recherche qui a toujours une longueur d'avance. Le jugement date du 25 novembre. Au paragraphe 13.3, il y est dit que le tribunal — le juge en fait — est convaincu que la disposition respecte l'article 35 et que cela suffit dans les circonstances.

Ainsi, si cela suffit pour Norway House, pourquoi le ministère se sentirait-il mal à l'aise à l'avenir au sujet de l'article 35? N'aurait-il pas été plus clair de dire que rien dans l'entente ne modifie les droits plutôt que d'utiliser l'expression «visé à»? Nous pourrions alors éviter ces constructions d'interprétation et ainsi de suite. C'est une suggestion pour l'avenir.

This is not an elaboration at all, but I presume neither party appealed?

**Mr. Austin:** There was an appeal but it was abandoned.

**Senator Andreychuk:** That is too bad; we could have had a definitive decision.

**Mr. Austin:** I think that is a definitive decision.

**The Chairman:** There being no other questions, I thank the witnesses for appearing.

We shall now proceed to clause-by-clause consideration of the bill. The committee can decide to proceed that way, or we can consider the bill as a whole.

**Senator Pearson:** I move that the committee adopt the title, all clauses, and the schedule of Bill C-14.

**Senator Johnson:** I second the motion.

**The Chairman:** Is there any discussion? All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill — with or without observations, as we wish — at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** If it goes forward without observations, then I will certainly make my own observations on those two points.

The committee adjourned.

Il ne s'agit absolument pas d'une élaboration, mais je suppose qu'aucun partie n'a fait appel?

**M. Austin:** Il y a eu un appel, mais il a été abandonné.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est dommage. Nous aurions pu avoir une décision définitive.

**M. Austin:** Je pense que c'est une décision définitive.

**La présidente:** Comme il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins d'être venus aujourd'hui.

Nous allons maintenant procéder à l'étude article par article du projet de loi. Le comité peut décider de procéder de cette manière ou examiner le projet de loi dans son ensemble.

**Le sénateur Pearson:** Je propose que le comité adopte le titre, tous les articles et l'annexe du projet de loi C-14.

**Le sénateur Johnson:** Je seconde la motion.

**La présidente:** Vous voulez en discuter? Quels sont ceux qui sont en faveur?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi — avec ou sans observations, selon ce que vous souhaitez — à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Andreychuk:** Si vous le présentez sans observations, alors je vais certainement faire moi-même mes propres observations à l'égard de ces deux points.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### Morning sitting

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Bill Austin, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government;

Sandy Jackson, Chief Federal Negotiator, Self-Government;

Gord Kitchen, Director, Land Entitlement and Claims Implementation.

### Afternoon sitting

*Via Video conference:*

*The Norway House Cree Nation:*

Bryan Hart;

Leonard McKay.

*From the Norway House Cree Nation's Band Council:*

Fred Muskego, Councillor.

*From Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Bill Austin, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government;

Sandy Jackson, Chief Federal Negotiator, Self-Government;

Gord Kitchen, Director, Land Entitlement and Claims Implementation.

### Séance de l'avant-midi

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Bill Austin, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien;

Sandy Jackson, négociatrice en chef du gouvernement fédéral, Autonomie gouvernementale;

Gord Kitchen, directeur, Mise en oeuvre des ententes sur les revendications.

### Séance de l'après-midi

*Via vidéoconférence:*

*De la Nation crie de Norway House:*

Bryan Hart;

Leonard McKay.

*Du Conseil de bande de la Nation crie de Norway House:*

Fred Muskego, conseiller.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Bill Austin, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien;

Sandy Jackson, négociatrice en chef du gouvernement fédéral, Autonomie gouvernementale;

Gord Kitchen, directeur, Mise en oeuvre des ententes sur les revendications.

C30  
4/6

Publication



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Standing Senate Committee on*

*Comité sénatorial permanent des*

**Aboriginal Peoples**

**Peuples autochtones**

*Chair:*  
The Honourable THELMA CHALIFOUX

---

*Présidente:*  
L'honorable THELMA CHALIFOUX

---

**INDEX**

**INDEX**

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Issues Nos. 1 to 10 inclusive)*

*(Fascicules n<sup>os</sup> 1 à 10 inclusivement)*



Prepared by

Manon Carpentier,

Information and Documentation Branch,

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Manon Carpentier,

Direction de l'information et de la documentation,

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

## SENATE OF CANADA

Aboriginal Peoples,  
Standing Senate Committee  
2nd Session, 36th Parliament, 1999-2000

### INDEX

(Issues 1-10 inclusive)

*R: Issue number followed by R refers to the report contained within that issue.*

## COMMITTEE

### Aboriginal Peoples, Standing Senate Committee

#### Motions and agreements

Aboriginal self-government, 1:8,10; 2:3

Aboriginal women, study, scope, 1:10

Bill C-9, 2:4; 3:5; 8:3-4,6,12-5

Bill C-14, 10:5-6

Budget, 1:8-9; 3:5; 5:4,18

Chairman, resignation and election, 3:3,6-8; 9:3-5

Deputy Chairman, election, 10:4,8

*In camera* meeting, 7:4-5

Organization meeting, 1:5-7,13-6

#### Orders of reference

Aboriginal self-government, 1:3-4

Bill C-9, 3:3

Bill C-14, 10:3

#### Procedure

Aboriginal self-government, 2R:vii,1-3

Bill C-9, 4:3,4,31,87; 6:3,18-21,50; 7:4, 17-9,106-7; 8:3,6,7-12

#### Questions of privilege and points of order

Bill C-9, procedure, Senator Chalifoux, 7:18

Bill C-9, procedure, Senator St-Germain, 8:3,7

Bill C-9, procedure, Senator Tkachuk, 6:71

#### Reports to Senate

Bill C-9, without amendment but with observations, 8:5

Bill C-14, without amendment, 10:7

Budget, 1:12; 10:7

Expenses incurred during the first session of the thirty-sixth parliament, 1:11

*Forging New Relationships : Aboriginal Governance in Canada*, 2:5

## SENATORS

### Andreychuk, Hon. Raynell

Bill C-9, 3:29-33; 4:34-7,51,89-90; 5:14-5,18,26; 6:16-7,29-30,41-2,

44,64-5,74-5,96-8,127; 7:12-3,27-9,94,101-2,106-7,129-30; 8:7-12

Bill C-14, 10:8,17-9,36-47

Procedure, 3:7

### Austin, Hon. Jack, Chairman of the Committee (issues 3-9)

Bill C-9, 3:8,13,24-6,34-7,51-2; 4:6,25,30-1,41,45,51,53-4,59,63,67,

72,74-5,77,79,83,87,89,91-3; 5:5,8,11,16-8,23,27,31-3,38-41,44,47,

49-53,56-6; 6:6,11-5,18-21,27,32-3,38-46,50,52-3,58,63,65,71-5,81,

84,92,95,99,103-4,111,118-26,129-30,136; 7:6,9,18-9,24,27,34,

36,43,47-8,53,60,72-9,83,85,89-91,94-7,100,106-7,113,120,128-31;

8:6-15

Organization meeting, 1:13-6

Procedure, 3:6-8; 9:4

## SÉNAT DU CANADA

Peuples autochtones,  
Comité sénatorial permanent  
2<sup>e</sup> session, 36<sup>e</sup> législature, 1999-2000

### INDEX

(Fascicules 1-10 inclusivement)

*R: Le numéro de fascicule suivi d'un R réfère au rapport contenu dans ce fascicule.*

## COMITÉ

### Peuples autochtones, Comité sénatorial permanent

#### Motions et conventions

Autonomie gouvernementale autochtone, 1:8,10; 2:3

Budget, 1:8-9; 3:5; 5:4,18

Femmes autochtones, étude, portée, 1:10

Président, démission et élection, 3:3,6-8; 9:3-5

Projet de loi C-9, 2:4; 3:5; 8:3-4,6,12-5

Projet de loi C-14, 10:5-6

Réunion à huis clos, 7:4-5

Réunion d'organisation, 1:5-7,13-6

Vice-président, élection, 10:4,8

#### Ordres de renvois

Autonomie gouvernementale autochtone, 1:3-4

Projet de loi C-9, 3:3

Projet de loi C-14, 10:3

#### Procédure

Autonomie gouvernementale autochtone, 2R:vii,1-3

Projet de loi C-9, 4:3,4,31,87; 6:3,18-21,50; 7:4, 17-9,106-7; 8:3,6,7-12

#### Questions de privilège et appels au Règlement

Projet de loi C-9, procédure, Sénateur Chalifoux, 7:18

Projet de loi C-9, procédure, Sénateur St-Germain, 8:3,7

Projet de loi C-9, procédure, Sénateur Tkachuk, 6:71

#### Rapports au Sénat

Budget, 1:12; 10:7

Dépenses encourues au cours de la première session de la trente-sixième législature, 1:11

*Forger de nouvelles relations : l'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada*, 2:5

Projet de loi C-9, sans amendement mais avec observations, 8:5

Projet de loi C-14, sans amendement, 10:7

## SÉNATEURS

### Andreychuk, honorable Raynell

Procédure, 3:7

Projet de loi C-9, 3:29-33; 4:34-7,51,89-90; 5:14-5,18,26; 6:16-7,

29-30,41-2,44,64-5,74-5,96-8,127; 7:12-3,27-9,94,101-2,106-7,

129-30; 8:7-12

Projet de loi C-14, 10:8,17-9,36-47

### Austin, honorable Jack, président du Comité (fascicules 3-9)

Procédure, 3:6-8; 9:4

Projet de loi C-9, 3:8,13,24-6,34-7,51-2; 4:6,25,30-1,41,45,51,53-4,59,

63,67,72,74-5,77,79,83,87,89,91-3; 5:5,8,11,16-8,23,27,31-3,38-41,

44,47,49-53,56-6; 6:6,11-5,18-21,27,32-3,38-46,50,52-3,58,63,65,

71-5,81,84,92,95,99,103-4,111,118-26,129-30,136; 7:6,9,18-9,24,

27,34,36,43,47-8,53,60,72-9,83,85,89-91,94-7,100,106-7,113,120,

128-31; 8:6-15

Réunion d'organisation, 1:13-6

**Beaudoin, Hon. Gérard A.**

Bill C-9, 3:17-9; 4:61-3,79-81; 5:23-4,47-53; 6:83-4,100-1; 7:25,70-2

**Chalifoux, Hon. Thelma, Chairman of the Committee (issues 9-10)**

Bill C-9, 4:52-3; 5:18; 6:30-1,58-9,109-10,126-7; 7:18,44-5

Bill C-14, 10:8,11,5-6,22-3,29,31-3,36,39-42,45,47

Organization meeting, 1:16

Procedure, 3:8

**Christensen, Hon. Ione Jean**

Bill C-9, 3:46-7; 4:71,89; 5:9,33

Bill C-14, 10:13,39,41,44-5

**Cochrane, Hon. Ethel M., Deputy Chairman of the Committee (issue 10)**

Bill C-14, 10:8,13-5,39

**Comeau, Hon. Gérard J.**

Bill C-9, 3:21-6; 4:60-1,92

**DeWare, Hon. Mabel**

Bill C-9, 5:15-6; 7:75,130-1; 8:10

Organization meeting, 1:13-4

Procedure, 3:6

**Gill, Hon. Aurélien**

Bill C-9, 3:48-9; 4:65; 5:9-11; 6:17-8,104; 7:15-6; 8:9

Bill C-14, 10:21-2,40-1

Organization meeting, 1:15-6

**Grafstein, Hon. Jerahmiel S.**

Bill C-9, 3:37-41; 4:38-41,49-51,74,82-3,92; 5:16-7,22-3,39-40,44-6,51-2; 6:60-2,73-4,101-3,128; 7:8,13-5,19,65-6,95-6,103-4,127-9

**Johnson, Hon. Janis G.**

Bill C-14, 10:16,21,39,40,47

**Joyal, Hon. Serge**

Bill C-9, 7:33-4

**Lawson, Hon. Edward M.**

Bill C-9, 3:26,41-4,50; 6:110-1,128-9; 7:16-7,67-70

**Nolin, Hon. Pierre Claude**

Bill C-9, 8:8

**Pearson, Hon. Landon Carter**

Bill C-9, 5:56-7; 7:130; 8:14

Bill C-14, 10:39-41,44,47

Organization meeting, 1:13-5

Procedure, 3:7

**Rompkey, Hon. William**

Bill C-9, 7:43-4,90-2; 8:11,13-4

Bill C-14, 10:20-1

**St. Germain, Hon. Gerry, Deputy Chairman of the Committee (issues 1-9)**

Bill C-9, 3:13-7,25,33,45,48-9; 4:25-30,40-1,45-6,63,72-3,87-92;

6:10-1,18-9,27-8,39,43-5,50-2,57-8,72,98-9,118-9,122-6; 7:9-11,

17-8,24,29-30,46-7,53-7,63,73-5,92-4,97,100-1,106,117; 8:6-11,15

Procedure, 3:6-8

**Sibbeston, Hon. Nick G.**

Bill C-9, 3:35-7; 4:63-4; 5:24-5; 6:21,71; 7:47-8,72-3

Bill C-14, 10:15-6

**Sparrow, Hon. Herbert O.**

Bill C-9, 3:34-5,39,46; 4:48,89; 6:31-2,63-4; 7:104-5

**Beaudoin, honorable Gérard A.**

Projet de loi C-9, 3:17-9; 4:61-3,79-81; 5:23-4,47-53; 6:83-4,100-1; 7:25,70-2

**Chalifoux, honorable Thelma, présidente du Comité (fascicules 9-10)**

Procédure, 3:8

Projet de loi C-9, 4:52-3; 5:18; 6:30-1,58-9,109-10,126-7; 7:18,44-5

Projet de loi C-14, 10:8,11,5-6,22-3,29,31-3,36,39-42,45,47

Réunion d'organisation, 1:16

**Christensen, honorable Ione Jean**

Projet de loi C-9, 3:46-7; 4:71,89; 5:9,33

Projet de loi C-14, 10:13,39,41,44-5

**Cochrane, honorable Ethel M., vice-présidente du Comité (fascicule 10)**

Projet de loi C-14, 10:8,13-5,39

**Comeau, honorable Gérard J.**

Projet de loi C-9, 3:21-6; 4:60-1,92

**DeWare, honorable Mabel**

Procédure, 3:6

Projet de loi C-9, 5:15-6; 7:75,130-1; 8:10

Réunion d'organisation, 1:13-4

**Gill, honorable Aurélien**

Projet de loi C-9, 3:48-9; 4:65; 5:9-11; 6:17-8,104; 7:15-6; 8:9

Projet de loi C-14, 10:21-2,40-1

Réunion d'organisation, 1:15-6

**Grafstein, honorable Jerahmiel S.**

Projet de loi C-9, 3:37-41; 4:38-41,49-51,74,82-3,92; 5:16-7,22-3,39-40,44-6,51-2; 6:60-2,73-4,101-3,128; 7:8,13-5,19,65-6,95-6,103-4,127-9

**Johnson, honorable Janis G.**

Projet de loi C-14, 10:16,21,39,40,47

**Joyal, honorable Serge**

Projet de loi C-9, 7:33-4

**Lawson, honorable Edward M.**

Projet de loi C-9, 3:26,41-4,50; 6:110-1,128-9; 7:16-7,67-70

**Nolin, honorable Pierre Claude**

Projet de loi C-9, 8:8

**Pearson, honorable Landon Carter**

Procédure, 3:7

Projet de loi C-9, 5:56-7; 7:130; 8:14

Projet de loi C-14, 10:39-41,44,47

Réunion d'organisation, 1:13-5

**Rompkey, honorable William**

Projet de loi C-9, 7:43-4,90-2; 8:11,13-4

Projet de loi C-14, 10:20-1

**St. Germain, honorable Gerry, vice-président du Comité (fascicules 1-9)**

Procédure, 3:6-8; 4:25-30,40-1,45-6,63,72-3,87-92

Projet de loi C-9, 3:13-7,25,33,45,48-9; 6:10-1,18-9,27-8,39,43-5,50-2,

57-8,72,98-9,118-9,122-6; 7:9-11,17-8,24,29-30,46-7,53-7,63,73-5,

92-4,97,100-1,106,117; 8:6-11,15

**Sibbeston, honorable Nick G.**

Projet de loi C-9, 3:35-7; 4:63-4; 5:24-5; 6:21,71; 7:47-8,72-3

Projet de loi C-14, 10:15-6

**Sparrow, honorable Herbert O.**

Projet de loi C-9, 3:34-5,39,46; 4:48,89; 6:31-2,63-4; 7:104-5

**Tkachuk, Hon. David**

Bill C-9, 3:26-9,51; 4:27,31-4,46-8; 5:11-3,25-7; 6:13-5,18-21, 42,71,92-5,99,126; 7:58-61; 8:11,13-5

**Watt, Hon. Charlie, Chairman of the Committee (issues 1-3)**

Bill C-9, 3:48  
 Bill C-14, 10:11-2,14-5,23,31-3,38-41,44,46  
 Organization meeting, 1:13-6  
 Procedure, 3:6-8; 9:4-5

**Wilson, Hon. Lois M.**

Bill C-9, 4:66-7; 5:38-9

**Tkachuk, honorable David**

Projet de loi C-9, 3:26-9,51; 4:27,31-4,46-8; 5:11-3,25-7; 6:13-5, 18-21,42,71,92-5,99,126; 7:58-61; 8:11,13-5

**Watt, honorable Charlie, président du Comité (fascicules 1-3)**

Procédure, 3:6-8; 9:4-5  
 Projet de loi C-9, 3:48  
 Projet de loi C-14, 10:11-2,14-5,23,31-3,38-41,44,46  
 Réunion d'organisation, 1:13-6

**Wilson, honorable Lois M.**

Projet de loi C-9, 4:66-7; 5:38-9

## SUBJECTS

**Aboriginal self-government**

Aboriginal governance, capacity, reinforcement, need, 2R:46-50  
 Aboriginal women, participation, need, 2R:50-2  
 Aboriginal youth, participation, need, 2R:51-4  
 Constitutional recognition, 4:12-6,18,24,43,62-4,69-70,76-7,79-81; 5:6-7,36; 6:9-15,16,17-8,53-6,61-3,69-70,76-7,80,82-3,85-8,94-7, 100,101,104; 7:30-5,82,89,120-4,127-31  
 Federal government and department, political will and recognition, lack  
 Metis and non-status and off reserve Indians, 2R:5,6-7,10  
 Nationhood and representation, diversity, 2R:7-10,19-21,36-7,55  
 Negotiations, treaties and agreement, implementation, barriers, 2R:4-5, 11-5,24  
 New legislation, need, recommendation, 2R:24-6,55  
 Federal independent structures, recommendation, 2R:15-7,21,26-8,33-4  
 International standards, development, 2R:34-5  
 Office of Aboriginal Relations, establishment, 2R:22-4,55  
 Treaty and Aboriginal Rights Implementation Review Commission, establishment, 2R:28-32,33,55-6  
 Justice system and courts use, 2R:15,17  
 Aboriginal culture, adapted system, recommendation, 2R:5,17-9,32,56  
 Self-governments, governing structures, role and powers, 2R:36-7,41-3  
 Financing, fiscal arrangements, need, 2R:44-6  
 Land based Metis government, Alberta, 2R:38-9  
 Nation or Treaty based structure, 2R:39-40; 7:32-3  
 Public government, 2R:37-8  
 Urban and community governance, 2R:9,40-1

**Agreement with the Norway House Cree Nation for the settlement of matters arising from the flooding of land, and respecting the establishment of certain reserves in the province of Manitoba**

Claims settlements, land for reserve status and money, 10:9-10,11-2,19  
 Accountability, 10:18-9  
 First nations, third parties varied interests, 10:12-4,15-6,17,21-2  
 Cross Lake First Nation, denial, 10:14-5  
 Fundamental rights, Charter, protection, 10:20-1,28-9,30,31-3,38,45-7  
 Northern Flood Agreement, duress and consequences, 10:23-5,28,31, 33-4  
 Recognition as treaty, 10:20-1,25,27  
 Norway House Cree Nation, lands and settlement money, 10:8-9,11,16, 34  
 Accountability, 10:9,18,25-7,34-5,38  
 Dissenting opinion, 10:23-33  
 Ratification, referendum, process, 10:26-8,29-31,35-7,38-9,40-1,42-5

**Bill C-9 – Nisga'a Final Agreement Act**

Discussion, 3:8-52; 4:6-93; 5:5-57; 6:6-136; 7:6-131; 8:6-15

**Bill C-14 – Manitoba Claim Settlements Implementation Act**

Discussion, 8:8-47

**Forging New Relationships : Aboriginal Governance in Canada**

Text, 2R:i-viii,1-63

## SUJETS

**Accord conclu avec la nation crie de Norway House sur le règlement de questions liées à la submersion de terres et concernant la création de réserves au Manitoba**

Convention sur l'inondation des terres du Nord du Manitoba, enjeux et contraintes, 10:23-5,28,31,33-4  
 Reconnaissance comme traité, 10:20-1,25,27  
 Droits fondamentaux, Charte, protection, 10:20-1,28-9,30,31-3,38,45-7  
 Nation crie de Norway House, indemnités, terres et sommes d'argent, 10:8-9,11,16,34  
 Opinion dissidente, 10:23-33  
 Ratification, referendum, processus, 10:26-8,29-31,35-7,38-9,40-1, 42-5  
 Reddition de comptes, 10:9,18,25-7,34-5,38  
 Nation de Cross Lake, refus, 10:14-5  
 Revendications, règlement, terres réservées et argent, 10:9-10,11-2,19  
 Premières nations, intérêts variés, 10:12-4,15-6,17,21-2  
 Reddition de comptes, 10:18-9

**Accord définitif niska'a**

Amendement et modification, disposition, 3:10,11,13,26-7,47-8; 4:16-7,24-5,30,43,44-7,49-51,52,65,79; 5:25,35-6,46,47,50; 6:10,54, 57,63-4,70,85; 7:27-8  
 Budget et financement  
 Coût de l'Accord, estimations, 4:47-8,52-3,54,57; 5:20-1,26  
 Impôts et taxes foncières, 3:39; 4:34,47,48-9,72,77-8; 5:23,25-6,27; 7:60-1  
 Investissements économiques, 3:11-2; 4:51-2; 5:20,21,36-7  
 Montant en espèce, suggestion, 7:40-1,46-7,48  
 Ressources, revenu, limite, 4:33-4; 7:40-1  
 Structure financière, paiements de transfert, 4:21-2,26; 7:39  
 Citoyenneté et Constitution niska'a, débat, 3:31,32-3,38; 4:64; 7:49-50  
 Citoyenneté canadienne, application, 3:8-9,32; 4:79  
 Définition, critères, 3:18,28,31-2,34-5,38-9,40-1,48; 4:18-9,20,36-7, 78; 7:50,66,118-9  
 Statut, culture, reconnaissance, 4:56,57-8,59,61,64-5,66-7,69,78,79, 80,81; 5:7-8  
 Votes, droits des minorités, 4:38-41,43,82-3; 5:16-7,22,54-5; 6:56, 58,61,77,82,89,102-4; 7:13-4,26-7,31-2,50-1,65-6,110-1,119-20  
 Constitutionnalité, droits et libertés, décisions légales, craintes  
 Autonomie gouvernementale, pouvoirs, légitimité, 4:12-6,18,24,43, 62-4,69-70,76-7,79-81; 5:6-7,36; 6:9-15,16,17-8,53-6,61-3,69-70, 76-7,80,82-3,85-8,94-7,100,101,104; 7:30-5,82,89,120-4,127-31  
 Conformité, 3:9-10,11,12, 28-9,41-2,46; 4:78-9; 5:42-3; 6:8-9,57-61, 63-8,70-5,81-2,84-5,88-9,100; 7:49-50,81,119  
 Ratification, report et renvoi devant les tribunaux, demande, 6:10, 16-7,39,57,67-8,70,72,73-4,81-4,90-1,120-1,122,124,128-9,131-5; 7:9,14,15,19,24,27-30,36,63-5,70-2,100,103-4,105,124-7  
 Troisième ordre de gouvernement, création, débat, 5:47-53; 6:56-7, 68-9,82,92-4; 7:19-27,39,71,72-3,89-90  
 Faune et pêches, gestion, inquiétudes, 6:104-10; 7:81-2,114  
 Chasse, récolte, permis, 4:32-3; 7:84  
 Comité de la faune, rôle et représentation, 6:105-6,108,110-1; 7:67-8, 84-5

**Nisga'a Final Agreement**

- Amending formula, provision, 3:10,11,13,26-7,47-8; 4:16-7,24-5, 30,43,44-7,49-51,52,65,79; 5:25,35-6,46,47,50; 6:10,54,57,63-4,70, 85; 7:27-8
- Budget and financing**
- Cash to be provided, only, suggestion, 7:40-1,46-7,48
- Cost of the Agreement, estimation, 4:47-8,52-3,54,57; 5:20-1,26
- Economical investment, 3:11-2; 4:51-2; 5:20,21,36-7
- Fiscal structure, transfer payments, 4:21-2,26,33; 7:39
- Resources, revenue, restriction, 4:33-4; 7:40-1
- Taxation, authority, 3:39; 4:34,47,48-9,72,77-8; 5:23,25-6,27; 7:60-1
- Citizenship and Nisga'a constitution, debate, 3:31,32-3,38; 4:64; 7:49-50
- Canadian citizenship, application, 3:8-9,32; 4:79
- Definition, criteria, 3:18,28,31-2,34-5,38-9,40-1,48; 4:18-9,20,36-7, 78; 7:50,66,118-9
- Status, culture, recognition, 4:56,57-8,59,61,64-5,66-7,69,78,79,80, 81; 5:7-8
- Voting, minority rights, 4:38-41,43,82-3; 5:16-7,22,54-5; 6:56,58,61, 77,82,89,102-4; 7:13-4,26-7,31-2,50-1,65-6,110-1,119-20
- Constitutionality, courts decision, rights, recognition, concerns
- Conformity, 3:9-10,11,12, 28-9,41-2,46; 4:78-9; 5:42-3; 6:8-9,57-61, 63-8,70-5,81-2,84-5,88-9,100; 7:49-50,81,119
- Ratification, delayed, reported and court reference, 6:10,16-7,39,57, 67-8,70,72,73-4,81-4,90-1,120-1,122,124,128-9,131-5; 7:9,14,15, 19,24,27-30,36,63-5,70-2,100,103-4,105,124-7
- Self-government, powers, recognition, 4:12-6,18,24,43,62-4,69-70, 76-7,79-81; 5:6-7,36; 6:9-15,16,17-8,53-6,61-3,69-70,76-7,80,82-3, 85-8,94-7,100,101,104; 7:30-5,82,89,120-4,127-31
- Third order of government, establishment, concerns, 5:47-53; 6:56-7, 68-9,82,92-4; 7:19-27,39,71,72-3,89-90
- Fiduciary relationship, obligations, 3:33-4; 7:39
- Forestry resources, 4:33-4; 5:21,36; 7:85
- Gitanyow and Gitksan Nations, overlapping land claims, dispute, 3:15, 44-5; 4:21,27-30,63,72,73,83-4,85,87-8,92-3; 5:14-6,32-3; 6:111-3, 127-8; 7:6-7,17-8,53,59-60,68-9; 8:5-9,11,14
- Courts, recourse, 4:88-9; 6:124,131-2,133-5; 7:7,14,55-6,57,69-70, 81,112,113,116-7
- Independent arbitrator, 5:14-5,32-3; 6:116,121,124,128-9; 7:55,57-8, 68,92-5,113
- James Bay Northern Quebec Agreement, example, 6:135-6; 7:8,15-6
- Minority rights, 7:13-4
- Negotiation, good faith, 4:84,86-7,89-91; 5:32-3; 6:113,114-6,120, 122-3,125-6,131,132,133-5; 7:7-8,11,14-5,16-7,53,56-7,76-9,81, 111-2
- Negotiator, impartiality, 4:84-6,88; 6:117,118,123-4; 7:11,53-5,61-2, 76
- Titles, superficies and boundaries, proof, 4:86,87,91-2; 6:113-4, 116-22,123,124-5,127,129-30,133; 7:10,11-3,58-9,62-3,75-6,113-8
- Wildlife and fisheries, rights, precedence, concerns, 6:130-1,132-3; 7:12
- Lands, ownership, overlapping, 3:16-7,29-30; 4:72-4**
- British Columbia Treaty Commission, role and financing, 3:15,16, 45-6; 4:28,67,68,73
- Deeded land for pasture, access, concerns, 7:36-9,40,41,42-3,44,45-6, 86-7
- Dispute, settlement, internal mechanism, suggestion, 5:9,14-5,32-3; 7:52-3,58
- Fee simple estate, 3:9,10; 6:7,15-6; 7:11-2,63,84
- Kincolith region, concerns, 7:97-100,101-2,105
- Lands, lost, compensation, 4:22-3; 5:20,41; 6:126; 7:13,16,41,46, 59-60,61,94-5
- Non aboriginal neighbouring, relationship, concerns, 6:21-33; 7:37, 38-9,42-3,45
- Non aboriginal permanent residents, 3:10-1,39,40; 4:19-21,32,42-3, 53,56,63,82-3; 5:22,24-5,38,53-6; 6:89-90,102-4; 7:51,65-6,73
- Other aboriginal peoples, rights, concerns, 3:11,15-6,30-1,43-4; 4:21, 25-8; 5:15-6; 6:45-53,91-2,97-9,128-9; 7:7,68-70,80-1
- Surface area and jurisdiction, 4:31-2,84,92; 5:20,23-4; 6:31-2,124-5; 7:9-10,44,45,55,58-9,62-3,74-5,92,111,113-8

**Accord définitif niska'a — Suite**

- Faune et pêches, gestion, inquiétudes — Suite
- Pêches, allocation exclusive, 3:21-6; 4:22,34,60-1; 5:21,31; 6:33-6, 38-45; 7:51-2
- Femmes, droits, 3:11,42-3; 7:99-100,101,107-8
- Forêts, ressources, exploitation, 4:33-4; 5:21,36; 7:85
- Nation Tsimshian, terres, chevauchement, entente officielle, 5:28-31; 7:53
- Nations Gitanyow et Gitksan, terres, chevauchement, différends, 3:15,44-5; 4:21,27-30,63,72,73,83-4,85,87-8,92-3; 5:14-6,32-3; 6:111-3,127-8; 7:6-7,17-8,53,59-60,68-9; 8:5-9,11,14
- Arbitrage indépendant, 5:14-5,32-3; 6:116,121,124,128-9; 7:55,57-8, 68,92-5,113
- Convention de la Baie James et du Nord québécois, exemple, 6:135-6; 7:8,15-6
- Faune et pêches, droits, préséance, craintes, 6:130-1,132-3; 7:12
- Minorités, droits, 7:13-4
- Négociateurs, impartialité, 4:84-6,88; 6:117,118,123-4; 7:11,53-5, 61-2,76
- Négociations, bonne foi et équité, 4:84,86-7,89-91; 5:32-3; 6:113, 114-6,120,122-3,125-6,131,132,133-5; 7:7-8,11,14-5,16-7,53,56-7, 76-9,81,112
- Titres de propriété, superficie et frontières, preuves, 4:86,87,91-2; 6:113-4,116-22,123,124-5,127,129-30,133; 7:10,11-3,58-9,62-3, 75-6,113-8
- Tribunaux, recours, 4:88-9; 6:124,131-2,133-5; 7:7,14,55-6,57,69-70, 81,112,113,116-7
- Pouvoirs de légiférer, 6:7-8; 7:39-40,45,119
- Citoyenneté canadienne, 3:34-5,40
- Dirigeants, responsabilités, moralité, transparence, 4:26-7; 7:101
- Éducation, 3:28,29,39-40; 4:20,35-6; 5:54,56-7; 6:86; 7:43-4,89
- Emplois et code du travail, 5:21,22-3; 6:61
- Gouvernement municipal, suggestion, 4:57-8,61-2; 6:37-8; 7:92
- Justice, administration et forces policières, 6:55-6,59; 7:87
- Niska'a hors territoires, représentation, 4:58-9,78; 5:39-41
- Primaute et préséance, 3:17-8,19-20,26-8,29; 4:13,17-8,32,43-4,62; 5:36,42-52,57; 6:10-3,16-7,60,61-2,67-9,76-7,79-80,83-4,86-7, 92-3,96-7,106; 7:23-6,35-6,39,49,81-2,87-9,121-2,124,130
- Précédent, modèle, création, répercussions, craintes, 3:16,17,46-7,48-9; 4:23-4,44,52,55-6; 5:8-9,30-1,46; 6:33-5; 7:37,86
- Autres accords, comparaison, 3:13-5,29-31,36-8,46,46; 4:11,49,64; 5:8; 6:69-70; 7:47-8,76,82,121-2
- Autres traités et revendications à négocier, 3:15,31,49; 4:23,54-5,57, 63,67-8,69,70,71-2,74-5; 5:12-3,33-4,35; 6:22-33,64-5,66-7,69,75, 76,77,127-8; 7:6-7,34,41-2,90-2,95-6; 8:5
- Ratification et négociations, contexte historique, 4:6-11,14,15,55-7, 63,64,68-71,73-4,75-7; 5:5-6,7,19-20; 6:6-7,13-5,18,78-81,91,107; 7:48-9,79-80,83-4,86
- Irrégularités, allégations, 7:97-107,108-10
- Mise en application, 5:37-9
- Opposition et résistance, 4:41-53,54-67,77,83-93; 5:9-10,11-4; 6:21-53,78; 7:97-107
- Soutien, 4:45,67-75; 5:10-1,18-9,21-2,27-8,34-7,53-7; 6:120,127
- Relations fiduciaires, obligations, 3:33-4; 7:39
- Terres, possession, chevauchement, 3:16-7,29-30; 4:72-4
- Commission des traités de la Colombie-Britannique, rôle et financement, 3:15,16,45-6; 4:28,67,68,73
- Différends, règlement entre autochtones, suggestion, 5:9,14-5,32-3; 7:52-3,58
- Fief simple, 3:9,10; 6:7,15-6; 7:11-2,63,84
- Groupes autochtones autres, craintes, 3:11,15-6,30-1,43-4; 4:21,25-8; 5:15-6; 6:45-53,91-2,97-9,128-9; 7:7,68-70,80-1
- Kincolith, région, craintes, 7:97-100,101-2,105
- Résidents permanents non autochtones, 3:10-1,39,40; 4:19-21,32,42-3, 53,56,63,82-3; 5:22,24-5,38,53-6; 6:89-90,102-4; 7:51,65-6,73
- Terres, perte, compensation, 4:22-3; 5:20,41; 6:126; 7:13,16,41,46, 59-60,61,94-5
- Terres cédées en pâturages, accès, craintes, 7:36-9,40,41,42-3,44,45-6, 86-7
- Superficies et compétences, 4:31-2,84,92; 5:20,23-4; 6:31-2,124-5; 7:9-10,44,45,55,58-9,62-3,74-5,92,111,113-8

**Nisga'a Final Agreement — *Cont'd***

- Law making authority; 6:7-8; 7:39-40,45,119
- Canadian citizenship, 3:34-5,40
- Education, 3:28,29,39-40; 4:20,35-6; 5:54,56-7; 6:86; 7:43-4,89
- Justice administration and police forces, 6:55-6,59; 7:87
- Labour code, 5:21,22-3; 6:61
- Leaders, accountability and morality, 4:26-7; 7:101
- Municipal government, suggestion, 4:57-8,61-2; 6:37-8; 7:92
- Off lands Nisga'a, representation, 4:58-9,78; 5:39-41
- Paramountcy and prevalence, 3:17-8,19-20,26-8,29; 4:13,17-8,32,43-4,62; 5:36,42-52,57; 6:10-3,16-7,60,61-2,67-9,76-7,79-80,83-4,86-7,92-3,96-7,106; 7:23-6,35-6,39,49,81-2,87-9,121-2,124,130
- Precedent, model, establishment, impact, concerns, 3:16,17,46-7,48-9; 4:23-4,44,52,55-6; 5:8-9,30-1,46; 6:33-5; 7:37,86
- Other agreements, comparison, 3:13-5,29-31,36-8,46,47; 4:11,49,64; 5:8; 6:69-70; 7:47-8,76,82,121-2
- Other treaties and claims to be negotiated, 3:15,31,49; 4:23,54-5,57,63,67-8,69,70,71-2,74-5; 5:12-3,33-4,35; 6:22-33,64-5,66-7,69,75,76,77,127-8; 7:6-7,34,41-2,90-2,95-6; 8:5
- Ratification and negotiations, historical background, 4:6-11,14,15,55-7,63,64,68-71,73-4,75-7; 5:5-6,7,19-20; 6:6-7,13-5,18,78-81,91,107; 7:48-9,79-80,83-4,86
- Discrepancies, allegations, 7:97-107,108-10
- Implementation procedure, 5:37-9
- Opposition, 4:41-53,54-67,77,83-93; 5:9-10,11-4; 6:21-45,78; 7:97-107
- Support, 4:45,67-75; 5:10-1,18-9,21-2,27-8,34-7,53-7; 6:120,127
- Tsimshian Nation, overlapping land claims, memorandum of understanding, 5:28-31; 7:53
- Wildlife and fisheries, management, concerns, 6:104-10; 7:81-2,114
- Fishery allocation, jurisdiction, concerns, 3:21-6; 4:22,34,60-1; 5:21,31; 6:33-6,38-45; 7:51-2
- Hunting, licences, jurisdiction, 4:32-3; 7:84
- Wildlife Committee, role and representation, 6:105-6,108,110-1; 7:67-8,84-5
- Women rights, 3:11,42-3; 7:99-100,101,107-8

**Accord définitif nisga'a — *Suite***

- Terres, possession, chevauchement — *Suite*
- Voisinage non autochtone, relations, inquiétudes, 6:21-33; 7:37,38-9,42-3,45

**Autonomie gouvernementale autochtone**

- Administration fédérale indépendante, recommandation, 2R:15-7,20-1,25-7,32-3
- Bureau des relations avec les Autochtones, création, 2R:21-3,54
- Commission d'examen de l'application des droits ancestraux et issus de traités, création, 2R:27-31,32,54-5
- Normes internationales, harmonisation, 2R:33-4
- Femmes autochtones, participation, besoin, 2R:49-51
- Gouvernance autochtone, capacités, renforcement, besoin, 2R:45-9
- Gouvernement fédéral et ministère, volonté et reconnaissance, manque
- Métis, Indiens non inscrits et hors réserve, 2R:5-6-7,10
- Négociations, traités et ententes, application, obstacles, 2R:4-5,10-4,23
- Nouvelle législation, besoin, recommandation, 2R:23-5,54
- Peuples et nations, représentation, diversité, 2R:7-10,19-20,35-6,54
- Gouvernements autochtones, formules, rôles et pouvoirs, 2R:35-6,40-2
- Financement, ententes, besoin, 2R:42-5
- Gouvernement métis territorial, Alberta, 2R:37-8
- Gouvernement public, 2R:36-7
- Gouvernement urbain et communautaire, 2R:9,39-40
- Nation ou traité, base, 2R:38; 7:32-5
- Jeunesse autochtone, participation, besoin, 2R:51-3
- Reconnaissance constitutionnelle, 4:12-6,18,24,43,62-4,69-70,76-7,79-81; 5:6-7,36; 6:9-15,16,17-8,53-6,61-3,69-70,76-7,80,82-3,85-8,94-7,100,101,104; 7:30-5,82,89,120-4,127-31
- Système judiciaire, tribunaux, recours, 2R:14-5,17-8
- Culture autochtone, système adapté, recommandation, 2R:5,17-8,31,55

**Forger de nouvelles relations : l'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada**

Texte, 2R:i-viii,1-62

**Projet de loi C-9 — Loi sur l'Accord définitif nisga'a**

Discussion, 3:8-52; 4:6-93; 5:5-57; 6:6-136; 7:6-131; 8:6-15

**Projet de loi C-14 — Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le**

règlement de revendications au Manitoba

Discussion, 8:8-47

**WITNESSES AND ADVISERS**

**Aldridge, James**, Legal Counsel, Nisga'a Tribal Council  
Bill C-9, 4:30-7; 7:115-31

**Austin, Bill**, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government,  
Indian Affairs and Northern Development Department  
Bill C-14, 10:8-14,18-22

**Bell-Irving, Harry**, Citizen's Voice on Native Claims  
Bill C-9, 6:76-84

**Beynon, Andrew**, Senior Counsel, Indian Affairs and Northern  
Development Department  
Bill C-9, 3:22-6,33-4,39-41; 7:57,67,75

**Bryant, James**, Chief Negotiator, Allied Tsimshian Tribes, Tsimshian  
Tribal Council  
Bill C-9, 5:28-9

**Dalen, Mary G.** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:45-53

**De Jong, Michael**, Member of Parliament, Liberal Party of British  
Columbia  
Bill C-9, 4:41-53

**TÉMOINS ET CONSEILLERS**

**Aldridge, James**, conseiller juridique, Conseil tribal Nisga'a  
Projet de loi C-9, 4:30-7; 7:115-31

**Austin, Bill**, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement  
indien, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-14, 10:8-14,18-22

**Bell-Irving, Harry**, Citizen's Voice on Native Claims  
Projet de loi C-9, 6:76-84

**Beynon, Andrew**, avocat-conseil principal, ministère des Affaires  
indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-9, 3:22-6,33-4,39-41; 7:57,67,75

**Bryant, James**, négociateur en chef, Tribus tsimshian alliées, Chefs  
héréditaires Tsimshian  
Projet de loi C-9, 5:28-9

**Dalen, Mary G.** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:45-53

**De Jong, Michael**, député, Parti libéral de la Colombie-Britannique  
Projet de loi C-9, 4:41-53

- Derrick, Elmer**, Gitksan Nation  
Bill C-9, 4:87-91
- Ebbels, Jack**, Deputy Minister of Energy, Mines and Resources,  
Government of British Columbia  
Bill C-9, 7:79-97
- Eidsvik, Phil**, Executive Director, B.C. Fisheries Survival Coalition  
Bill C-9, 6:33-45
- Estey, Willard Z.** (Personal presentation)  
Bill C-9, 7:19-36
- Fontaine, Phil**, National Chief, Assembly of First Nations  
Bill C-9, 5:5-17
- Georgetti, Ken**, President, Canadian Labour Congress  
Bill C-9, 5:18-27
- Gibson, Gordon**, Senior Fellow, Canadian Studies, Fraser Institute  
Bill C-9, 4:54-67
- Gosnell, Joseph**, President, Nisga'a Tribal Council  
Bill C-9, 4:6-10, 26-9, 31, 37-8; 7:107-12, 131
- Hart, Bryan**, Norway House Cree Nation  
Bill C-14, 10:23-9, 32-3
- Hill, Robert**, President, Tsimshian Tribal Council  
Bill C-9, 5:27-34
- Hutchins, Peter**, Legal Advisor, Gitanyow Hereditary Chiefs  
Bill C-9, 6:133-6; 7:6-9, 14-6, 78
- Jackson, Sandy**, Chief Federal Negotiator, Self-Government, Indian  
Affairs and Northern Development Department  
Bill C-14, 10:14-20, 42-6
- Joseph, Jill Anne**, Clerk of the Committee  
Organization meeting, 1:13, 15-6  
Procedure, 3:7; 9:4; 10:41
- Kitchen, Gord**, Director, Land Entitlement and Claims Implementation,  
Indian Affairs and Northern Development Department  
Bill C-14, 10:11-5, 17-9, 21-2
- Leeson, Nelson**, Executive Chairperson, Nisga'a Tribal Council  
Bill C-9, 4:10-9, 40
- MacDonald, Alex** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:53-65
- McKay, Leonard**, Norway House Cree Nation  
Bill C-14, 10:29-31
- McNeil, Kent** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:90-2, 95-9, 104
- Merz, Dave**, Member, Regional Advisory Committee, B.C. Cattlemen's  
Association  
Bill C-9, 7:36-48
- Molloy, Tom**, Chief Federal Negotiator, Indian Affairs and Northern  
Development Department  
Bill C-9, 3:16, 19-20, 25, 28-30, 34-5, 39-40, 44-6; 7:54-5, 58-63, 68-9, 74-5
- Morse, Bradford**, Faculty of Law, University of Ottawa  
Bill C-9, 4:75-83
- Derrick, Elmer**, nation Gitksane  
Projet de loi C-9, 4:87-91
- Ebbels, Jack**, sous-ministre de l'Énergie, des mines et des ressources,  
Gouvernement de la Colombie-Britannique  
Projet de loi C-9, 7:79-97
- Eidsvik, Phil**, directeur général, B.C. Fisheries Survival Coalition  
Projet de loi C-9, 6:33-45
- Estey, Willard Z.** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 7:19-36
- Fontaine, Phil**, chef national, Assemblée des premières nations  
Projet de loi C-9, 5:5-17
- Georgetti, Ken**, président, Congrès du Travail du Canada  
Projet de loi C-9, 5:18-27
- Gibson, Gordon**, agrégé supérieur de recherche, études canadiennes,  
Institut Fraser  
Projet de loi C-9, 4:54-67
- Gosnell, Joseph**, président, Conseil tribal Nisga'a  
Projet de loi C-9, 4:6-10, 26-9, 31, 37-8; 7:107-12, 131
- Hart, Bryan**, Nation crie de Norway House  
Projet de loi C-14, 10:23-9, 32-3
- Hill, Robert**, président, Chefs héréditaires Tsimshian  
Projet de loi C-9, 5:27-34
- Hutchins, Peter**, conseiller juridique, Chefs héréditaires gitanyows  
Projet de loi C-9, 6:133-6; 7:6-9, 14-6, 78
- Jackson, Sandy**, négociatrice en chef du gouvernement fédéral,  
Autonomie gouvernementale, ministère des Affaires indiennes et du  
Nord canadien  
Projet de loi C-14, 10:14-20, 42-6
- Joseph, Jill Anne**, greffière du Comité  
Procédure, 3:7; 9:4; 10:41  
Réunion d'organisation, 1:13, 15-6
- Kitchen, Gord**, directeur, Mise en œuvre des ententes sur les  
revendications, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-14, 10:11-5, 17-9, 21-2
- Leeson, Nelson**, président-directeur général, Conseil tribal Nisga'a  
Projet de loi C-9, 4:10-9, 40
- MacDonald, Alex** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:53-65
- McKay, Leonard**, Nation crie de Norway House  
Projet de loi C-14, 10:29-31
- McNeil, Kent** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:90-2, 95-9, 104
- Merz, Dave**, membre, Comité consultatif régional, B.C. Cattlemen's  
Association  
Projet de loi C-9, 7:36-48
- Molloy, Tom**, négociateur en chef du gouvernement fédéral, ministère des  
Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-9, 3:16, 19-20, 25, 28-30, 34-5, 39-40, 44-6; 7:54-5, 58-63,  
68-9, 74-5
- Morse, Bradford**, Faculté de droit, Université d'Ottawa  
Projet de loi C-9, 4:75-83

**Muldon, Earl**, Gitxsan Nation  
Bill C-9, 4:88

**Muskego, Fred**, Councillor, Band Council, Norway House Cree Nation  
Bill C-14, 10:33-8

**Nault, Hon. Robert**, Minister of Indian Affairs and Northern Development  
Bill C-9, 3:8-19,22,24,26-33,39-52; 7:48-59,62-74

**Newton, Bruce**, Land Claim Committee of the Pinantan Pemberton Livestock Association  
Bill C-9, 6:21-33

**Nyce, Harry**, Senior Resources Negotiator, Nisga'a Tribal Council  
Bill C-9, 4:19-22

**O'Rourke, Patrick**, Assistant Deputy Minister, Negotiations Support Division, Ministry of Aboriginal Affairs, Government of British Columbia  
Bill C-9, 7:87-9

**Richardson, Miles**, Chief Commissioner, British Columbia Treaty Commission  
Bill C-9, 4:67-75

**Ryder, Bruce** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:84-90,92-7,99-104

**Sanders, Doug** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:6-18

**Scott, Stephen A.** (Personal presentation)  
Bill C-9, 5:41-53

**Skulsh, Larry** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:111-2

**Sterritt, Neil J.** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:112-29; 7:75-9

**Sullivan, Charlotte**, Gitxsan Nation  
Bill C-9, 4:83-7

**Talstra, Jack** (Personal presentation)  
Bill C-9, 5:34-41

**Thomas, Mercy** (Personal presentation)  
Bill C-9, 7:97-107

**Weston, John** (Personal presentation)  
Bill C-9, 6:65-75

**Whimney, Bill**, Chair, Native Affairs Committee, B.C. Wildlife Federation  
Bill C-9, 6:104-11

**Williams, Glen**, Chief Negotiator, Gitanyow Hereditary Chiefs  
Bill C-9, 6:129-33; 7:10-9,77-8

**Wright, Edmond**, Secretary Treasurer, Nisga'a Tribal Council  
Bill C-9, 4:22-5,29-30,33-5,38-9; 7:112-5

**Young, Bill**, Owner, Tillicum Lodge  
Bill C-9, 5:53-7

**Muldon, Earl**, nation Gitxsane  
Projet de loi C-9, 4:88

**Muskego, Fred**, conseiller, Conseil de bande, Nation crie de Norway House  
Projet de loi C-14, 10:33-8

**Nault, honorable Robert**, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Projet de loi C-9, 3:8-19,22,24,26-33,39-52; 7:48-59,62-74

**Newton, Bruce**, Land Claim Committee of the Pinantan Pemberton Livestock Association  
Projet de loi C-9, 6:21-33

**Nyce, Harry**, négociateur principal des ressources, Conseil tribal Nisga'a  
Projet de loi C-9, 4:19-22

**O'Rourke, Patrick**, sous-ministre adjoint, Négociations, ministère des Affaires autochtones, Gouvernement de la Colombie-Britannique  
Projet de loi C-9, 7:87-9

**Richardson, Miles**, commissaire en chef, Commission des traités de la Colombie-Britannique  
Projet de loi C-9, 4:67-75

**Ryder, Bruce** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:84-90,92-7,99-104

**Sanders, Doug** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:6-18

**Scott, Stephen A.** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 5:41-53

**Skulsh, Larry** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:111-2

**Sterritt, Neil J.** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:112-29; 7:75-9

**Sullivan, Charlotte**, nation Gitxsane  
Projet de loi C-9, 4:83-7

**Talstra, Jack** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 5:34-41

**Thomas, Mercy** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 7:97-107

**Weston, John** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-9, 6:65-75

**Whimney, Bill**, président, Comité des affaires autochtones, B.C. Wildlife Federation  
Projet de loi C-9, 6:104-11

**Williams, Glen**, négociateur en chef, Chefs héréditaires gitanyows  
Projet de loi C-9, 6:129-33; 7:10-9,77-8

**Wright, Edmond**, secrétaire-trésorier, Conseil tribal Nisga'a  
Projet de loi C-9, 4:22-5,29-30,33-5,38-9; 7:112-5

**Young, Bill**, propriétaire, Tillicum Lodge  
Projet de loi C-9, 5:53-7







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9







